

CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ

# **CONCEPTO**

**ANÁLISIS JURÍDICO DEL PROYECTO DE ACUERDO POR EL CUAL SE  
ESTABLECEN MEDIDAS DE MODERNIZACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN DEL  
SISTEMA TRIBUTARIO DEL DISTRITO CAPITAL**

---

## **Documento Final**

**Julio Roberto Piza Rodríguez**  
**Consultor**

Este es un concepto jurídico preparado para la Cámara de Comercio sobre el Proyecto de Acuerdo No. 252 de 2010, presentado ante el Concejo de Bogotá por el Alcalde Mayor y el Secretario de Hacienda, el 13 de septiembre de 2010, el cual se discutirá en las sesiones extraordinarias que se llevarán a cabo del 14 de Septiembre al 8 de Octubre de 2010.

**CONCEPTO**  
**SOBRE EL PROYECTO DE ACUERDO POR EL CUAL POR EL CUAL SE ESTABLECEN**  
**MEDIDAS DE MODERNIZACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN DEL SISTEMA TRIBUTARIO DEL**  
**DISTRITO CAPITAL**

**1. CONSIDERACIONES GENERALES**

Los objetivos de modernización y simplificación del sistema tributario distrital son justificados en términos generales, considerando los cambios que plantea en la estructura de los dos impuestos más importantes para la capital que representan el 74% de sus ingresos tributarios (Impuesto Predial e Impuesto de Industria y Comercio). La propuesta se complementa con medidas adicionales que buscan otros propósitos; mejorar la equidad en la redistribución de la carga tributaria en el Impuesto predial y fomentar la inversión en la generación de empleo y de conocimiento. Si bien el propósito central del proyecto no es el incremento del recaudo sino la incorporación de lo que denomina un nuevo modelo de gestión para aumentar la competitividad y mejorar los servicios a los ciudadanos, en todo caso, si calcula un mayor impuesto aunque reducido, tanto en el ICA como en el IPU.

En relación con el impuesto predial, la medida más sustantiva revela un trabajo muy juicioso y bien sustentado sobre el cambio metodológico del sistema tarifario que, según las estimaciones contenidas en la exposición de motivos, lograría una redistribución de la carga tributaria más equitativa. Adicionalmente, adopta la factura como forma de liquidar el impuesto para el régimen simplificado, dándole el carácter de un acto administrativo, en desarrollo de la facultad concedida mediante la ley 111 del 2006.

Respecto al impuesto de industria y comercio, contempla dos propuestas muy significativas; la primera consiste en la creación de un régimen simplificado para los pequeños comerciantes que liquidarían el impuesto basado en una base presuntiva y la segunda, en la adopción de incentivos tributarios para estimular la exportación de servicios, la formación especializada en ciencia, tecnología e innovación y la renovación urbana.

Adicionalmente, el proyecto busca solucionar algunos problemas específicos de los impuestos distritales, como los impuestos de los vehículos hurtados, el recaudo del impuesto de teléfonos que ha tenido varios tropiezos judiciales y la contribución de semaforización; asimismo, vale la pena destacar la eliminación del impuesto de publicidad exterior visual.

El proyecto presentado ante el Concejo, propone la modernización de los mecanismos de comunicación mediante la incorporación de la notificación electrónica; del mismo modo, exige el registro único distrital, siguiendo la línea del RUT, como la pieza clave del control

de la administración tributaria y crea la nota fiscal como un mecanismo de control en el ICA. Además, propone algunos cambios en cuanto al recaudo de aportes voluntarios, las declaraciones, los recursos y el monto de las sanciones.

Finalmente, autoriza la creación del Fondo de Renovación Urbana destinando parte importante del impuesto predial de los predios comprendidos en tales proyectos.

En síntesis, la reforma propone cuatro grandes cambios en el sistema tributario distrital que en verdad constituyen una innovación digna de destacar y apoyar. En el IPU, introducir un criterio de progresividad en las tarifas y facturar el impuesto. En el ICA, la simplificación del régimen de factores objetivos para los pequeños comerciantes y la política de incentivos tributarios. Aún es posible profundizar la simplificación y modernización, en estos cuatro temas, extendiendo la facturación a todos los predios y a los vehículos y ampliando el universo de los contribuyentes del régimen de factores objetivos que se limita tan solo a los comerciantes.

En el ICA, existen muchos problemas derivados de imprecisiones tanto en la ley como en los acuerdos, en el ámbito de lo que podría encuadrarse como uno de los objetivos de la política tributaria distrital, la seguridad jurídica, que siguen siendo definidos por conceptos, con la incertidumbre y la inseguridad jurídica que esto genera. Adicionalmente, una simplificación tarifaria y el cambio de modelo y las precisiones sobre la retención en la fuente son indispensables.

Se puede simplificar aún más el régimen tributario mediante la fusión o eliminación de impuestos y tanto el procedimiento como las infracciones y sanciones que tan solo tiene ajustes parciales, requiere una sustancial simplificación del largo y dilatado proceso actual que no se justifica en los impuestos locales.

En cuanto al impacto, la reforma tiene un alcance mas profundo y pretende introducir cambios estructurales en el sistema tributario que persiguen lograr una mayor equidad en la redistribución de la carga tributaria del impuesto predial y una simplificación en el recaudo de los impuestos de pequeños contribuyentes tanto del IPU como del ICA. En todo caso, tiene un efecto marginal en el aumento del recaudo, modificaciones relevantes en los distintos sectores, especialmente en el IPU y ventajas muy notorias en la gestión tributaria cuyas mejoras no son visibles inmediatamente, pero facilitarán el cumplimiento de las obligaciones tributarias para los contribuyentes y reducirán los costos de la administración tributaria, es decir, mejorarán de manera importante la eficiencia del sistema tributario en su conjunto.

Para los comerciantes en particular, la reforma del IPU es relativamente neutral, pues aun cuando se calcula un leve aumento, es marginal frente a la carga tributaria actual. En el ICA el régimen simplificado que se propone para los pequeños comerciantes (ingresos anuales hasta de 541 millones) simplifica sus obligaciones tributarias y tiene una amplia cobertura, pero representa solo el 10% del recaudo y que no significa un aumento del recaudo global de este grupo, aun cuando pueden generarse cambios individuales en la carga tributaria

En los temas administrativos, la modernización y simplificación, facilitarán las gestiones.

2. COMENTARIOS FRENTE A LAS MEDIDAS PROPUESTAS Y SOBRE LAS IMPLICACIONES PARA EL SECTOR EMPRESARIAL, LA COMUNIDAD Y LAS FINANZAS DE LA CIUDAD EN LOS ASPECTOS SUSTANCIALES Y PROCEDIMENTALES DEL PROYECTO DE ACUERDO NO. 252 DE 2010.

a. Impuesto Predial IPU

A continuación, se analizan los cambios que propone el Proyecto de Acuerdo No. 252 de 2010, en cuanto al impuesto predial para el Distrito Capital.

i. *Tarifas*

El proyecto propone un cambio sustancial del sistema tarifario del impuesto, sustituyendo el estrato como criterio de progresividad por la combinación de dos factores, el avalúo catastral y el concepto de *Valor del metro cuadrado integrado*, que equivale al resultado de dividir el avalúo catastral o autoavalúo por el número de metros cuadrados construidos.

Esta es la medida más significativa que propone la administración distrital, por las implicaciones que tiene en la distribución de la carga tributaria entre los propietarios de la ciudad. Según la alcaldía, mejora la progresividad del impuesto con las modificaciones propuestas mediante una disminución del impuesto del 50% en el estrato 1, del 20% en el estrato 2 y del 70% en el estrato 3, todo lo cual se refleja en un menor recaudo de 11.642 millones, que está concentrado en el estrato 3, que representa un 84% y en el sector industrial el 10%. Por otro lado, la reforma genera un mayor impuesto de 34.024 millones, que afecta especialmente a los predios dotacionales privados (equipamientos colectivos como clubes, centros educativos, de salud, etc.), que representan el 45%, a los predios residenciales del estrato 6 que significan el 26% y a los predios del estrato 5 el 16% de este mayor valor. El efecto neto del mayor recaudo se calcula en 22.866 millones que representa un 2.5% del recaudo total. Los predios de uso comercial tienen un leve incremento del impuesto por efecto del cambio tarifario de 830 millones, que significa el 0.1% del recaudo total.

La propuesta para predios consiste en cambiar el criterio de asignación tarifaria. De tal suerte, para agregarle mayor progresividad, mantiene las diferencias según el uso, aun cuando reduce las categorías, pero para los predios de uso residencial cambia el estrato por estos dos factores, el valor del avalúo catastral que se complementa con el valor del metro cuadrado integrado. En consecuencia, se tiene en cuenta el valor catastral del predio y el valor de metro cuadrado del predio, como criterios de asignación tarifaria, pues de esta manera se logra, por una parte ponderar el tamaño del predio y por otra, sus características, lo cual no se consigue con el estrato, que si bien considera características asociadas al predio y a su entorno, no tiene en cuenta el tamaño ni el valor de los predios, por lo cual, no es un buen indicador de progresividad, como se observa con los predios ubicados en zonas de estratos bajos con áreas importantes y avalúos altos. Por otra parte,

la escasez de suelo en la ciudad exige el diseño de incentivos adecuados para su uso eficiente, mediante una tarifa más alta para los predios con una mayor proporción de área sin construir y cuyo valor del metro cuadrado integrado es más alto en comparación con el avalúo total.

El hecho de tomar como referencia un valor por metro cuadrado exige mantener el catastro con un alto nivel de actualización frente al valor comercial y además, mantener la homogeneidad en la formación, actualización y conservación en el universo de los predios de la ciudad, pues de lo contrario se generaría una inequidad. Actualmente, según las estadísticas del distrito, el avalúo catastral se encuentra en promedio en el 70% del valor comercial, en forma relativamente homogénea en el universo de los predios, pues la dispersión está entre 90 y 66%. Sin embargo, la historia sobre la capacidad de formación y actualización catastral genera dudas sobre el cumplimiento de este propósito, pues el mismo proyecto revela que el año de mayor formación de los últimos veinte años, apenas llega a 248 mil y el proceso de actualización del año anterior apenas alcanzó el 35% aproximadamente.

Ante los riesgos jurídicos frente al artículo 4° de la ley 44 cuando dice que las tarifas deben establecerse de manera diferencial y progresiva, teniendo en cuenta entre otros factores, los estratos, el proyecto anticipa este debate señalando que en los avalúos ya está considerado el estrato.

Una vez definido el concepto de valor del metro cuadrado integrado, no modifica sustancialmente la clasificación de los predios, sino que reduce las categorías de nueve a cuatro, agrupándolas así:

- Predios Residenciales urbanos y rurales. Su tarifa se determina por la suma de dos *componentes*. El primero se fija mediante rangos según el valor en pesos del avalúo catastral o autoavalúo y el segundo, se fija mediante rangos del valor por metro cuadrado integrado.
- Predios Industriales, comerciales, dotacional privado y parqueaderos y depósitos. La tarifa será equivalente al primer *componente*, es decir, será con base en el valor del avalúo catastral o autoavalúo según los rangos establecidos.

Se propone que las tarifas de los depósitos y parqueaderos accesorios a los predios residenciales y otros usos, correspondan a los predios en concordancia con su capacidad de pago, pues la tarifa actual del 8 por mil y se gradúa entre el 2 y el 10 por mil.

Dadas las características comunes, se agrupan los predios comerciales, industriales y dotacionales privados en una sola categoría, en cuanto desarrollan una actividad económica.

- Predios urbanizables no urbanizados y predios urbanizados no edificados. Se establece una mayor diferencia tarifaria en función de la situación de la licencia de urbanismo y/o de construcción que tenga el predio. Las tarifas diferenciales que

se proponen son del 33% 25%, 20% o 16%, dependiendo si han sido urbanizados, adquirido la licencia de urbanización o la licencia de construcción o han solicitado prórrogas; si en cada caso, han cumplido con los requisitos normativos para obtenerlas y si forman parte de un Plan parcial de Desarrollo.

- Otros predios. En este grupo se encuentran los predios dotacionales públicos, los predios de uso financiero, los predios no urbanizables, la pequeña propiedad rural destinada a la producción agropecuaria y los predios rurales, todos con diferentes tarifas, atendiendo a su naturaleza.

## *ii. Certificado de paz y salvo de impuestos*

Como novedad, el proyecto restablece la antigua figura del certificado de paz y salvo con las deudas por concepto del impuesto predial y las contribuciones de valorización como requisito para realizar transacciones sobre inmuebles, exigiendo que para otorgar Escrituras Públicas y adjudicación de bienes en remates que recaigan sobre bienes inmuebles, se debe acreditar ante el notario la declaración y pago del Impuesto predial de los últimos 5 años y el pago de la contribución de valorización que se hubiere generado sobre el predio. Si bien es una medida que contribuye al control de la cartera, tiene el riesgo de convertirse en un trámite que dificulta las transacciones si la administración distrital no dispone de la capacidad tanto de actualización y seguridad de la información como de servicio para generar estos certificados y evitar fenómenos de corrupción que llevaron a su eliminación.

## *iii. Facturación*

Otra de las modificaciones relevantes es el uso de una facultad que le haba concedió la ley 111 desde el 2006, para sustituir la declaración por la factura como forma de liquidar el impuesto. Pero lamentablemente, no adopta este cambio para todos los predios, sino tan solo para los predios residenciales de los estratos 1,2 y 3 con avalúos inferiores a 80 millones y para los predios de los mismos estratos de uso mixto con avalo inferior a 40 millones, que representan aproximadamente el 35% de los predios del censo catastral, pero en el recaudo tan solo pesan el 10.7%, con un pago promedio de \$109.500.

Por tanto, para estos predios, la Administración liquidará su impuesto predial mediante una factura que tiene la naturaleza de un acto administrativo, por lo cual debe ser debidamente notificada al contribuyente y además, concede el recurso de reconsideración para su impugnación, independientemente de la fecha de su exigibilidad. En todo caso, estos contribuyentes mantienen el derecho de presentar su declaración liquidando el impuesto sobre el autoavalúo, siempre y cuando se presente dentro de los 2 meses siguientes a la notificación de la factura.

La administración tributaria prevé la generalización gradual de la facturación, conforme a las condiciones y características que para el efecto señale mediante resolución de carácter general. Se nota una actitud mesurada de la administración, pero su progresiva extensión

debe ser una decisión del concejo distrital por las implicaciones que tiene para los contribuyentes.

#### *iv. Exclusiones*

El proyecto de acuerdo incluye tres nuevas exclusiones del impuesto predial:

- Los predios declarados en alto riesgo no mitigable por la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias de la Secretaría Distrital de Gobierno o quien haga sus veces, en forma previa al inicio de cada vigencia fiscal. Esta exclusión obedece a que según los estudios realizados por diversas entidades públicas y privadas, Bogotá registra preocupantes niveles de riesgo, especialmente por fenómenos de remoción en masa e inundaciones, que colocan a la ciudad en altos niveles de riesgo que deben ser atendidos por la Administración Pública Distrital mediante acciones preventivas y acciones de atención en caso de un evento catastrófico. Esta dramática situación pone en peligro la vida de las personas cuando las obras de mitigación no se hacen o se demoran, pues las metas de los programas de reubicación o reasentamiento de las familias son muy limitadas.
- Los predios que siendo propiedad del Distrito Capital, entendido como tal la Administración Central; los Fondos de Desarrollo Local; los Establecimientos Públicos; Unidades Administrativas Especiales con personería jurídica; los organismos de control y las Empresas Sociales del Estado del Orden Distrital, sean entregados en fiducia mercantil. Es una forma de excluir del impuesto al distrito por sus predios.
- Los predios de propiedad de las Universidades del Distrito Capital. Se excluyen del impuesto los predios de las universidades distritales.
- Predios de Instituciones de Educación Superior destinados a investigación. Las nuevas construcciones de propiedad de las Instituciones de Educación Superior que se encuentren acreditadas y que se destinen exclusivamente a la investigación en ciencia y tecnología, estarán exentas del impuesto predial unificado durante 10 años. La exención será parcial cuando el predio se destine parcialmente a estas actividades, para lo cual debe discriminarse por el Catastro, previa certificación del la Secretaría de Desarrollo Económico. Para estos efectos, el proyecto entiende como área destinada a investigaciones los inmuebles donde desarrollen sus investigaciones y proyectos los grupos clasificados por Colciencias en A, A-1 y con un nivel de publicaciones científicas registradas en bases de datos internacionales como ISI y Scopus.

Mantiene la exención para los predios de la Universidad Nacional, pero cita erróneamente la norma referida a la prohibición de gravar con el impuesto de industria y comercio los establecimientos educativos públicos.

**b. Impuesto de Industria y Comercio ICA**

A continuación, se analizan los cambios que propone el Proyecto de Acuerdo No. 252 de 2010, en cuanto al impuesto de industria y comercio para el Distrito Capital.

*i. Modificación al régimen de contribuyentes del Impuesto de Industria y comercio. Pequeños contribuyentes de actividades comerciales.*

Este es otro de los cambios sustantivos, pues utilizando una facultad concedida por el estatuto orgánico, propone crear un régimen de factores objetivos para pequeños contribuyentes del impuesto de industria y comercio que desarrollen actividades comerciales, con base en una presunción de ingresos, con lo cual simplificaría radicalmente el impuesto.

Este régimen incluye a las personas naturales, personas jurídicas o sociedades de hecho que cumplan con los siguientes requisitos:

- 1) Ejercer únicamente actividades comerciales.
- 2) Ingresos netos anuales inferiores a 22,044 UVT. (\$541.290.000, año 2010).
- 3) Tener máximo 5 personas a su cargo, o trabajadores.
- 4) No tener más de un local donde ejerzan la actividad
- 5) Ingresos obtenidos solo en el Distrito Capital
- 6) No puede ser usuario aduanero
- 7) No puede realizar operaciones en franquicia, concesión o regalías
- 8) Renta del suelo inferior a 1008 UVT (\$24.751.440, año 2010). La renta del suelo es del 1% del avalúo catastral para los predios con un avalúo catastral inferior a 373 UVT (\$9.160.000, año 2010) y del 2% para los predios con un avalúo catastral superior a 373 UVT (\$9.160.000, año 2010).

\*La base gravable para estos contribuyentes se expresa en UVT, según los rangos de presunción de ingresos netos mensuales, que se determinan a partir de dos criterios, la renta anual del suelo y el número de persona que intervienen en la actividad:

- a. El rango anual de la renta del suelo se establece entre 204 UVT (\$491.000, año 2010) hasta 1.008 UVT (\$24.751.440, año 2010), y
- b. El número de personas que intervienen en la actividad generadora de renta, con una escala entre 1 y 5 personas.

Los contribuyentes determinan su base gravable en función de estos dos factores y para liquidar el impuesto se aplicará la tarifa del 6 por mil.



Los contribuyentes del sector comercial son 40.965, es decir, el 23% del universo. Sin embargo, es un dato que a juicio de la misma administración está subvaluado, pues los censos locales revelan que el comercio representa el 58%, los servicios el 30% y la industria el 12%. Sobre este universo se estima un recaudo de 20.154 millones frente a un estimado de 18.913 millones, es decir, un universo que tan sólo pesa el 1.25% del recaudo y con pequeño aumento del 5%.

La medida constituye una reducción de costos privados y públicos, tanto para los contribuyentes, que dejarán de liquidar su propio impuesto como para la administración que sustituiría la declaración privada por una liquidación oficial. Se trata de una norma que mejora la eficiencia tributaria, por la disminución de los recursos utilizados para la gestión del tributo, el aumento del control a los contribuyentes y la focalización de las áreas de fiscalización y cobro en el control de los tributos. Asimismo, con esta medida se presentaría un aumento en el recaudo del 10% en la población de comerciantes que tienen menos de 500 millones de ingresos anuales, es decir, esta medida tiene un efecto concreto para los pequeños comerciantes.

-Régimen Común. Continúa siendo una categoría residual; en consecuencia, si los contribuyentes que sólo ejercen actividades comerciales no cumplen con los requisitos para pertenecer al régimen de pequeños contribuyentes automáticamente pasarán al régimen común.

Para las actividades industriales, de servicios o mixtas el régimen de contribuyentes se mantiene con la normatividad vigente: Régimen Simplificado y Régimen Común.

## *ii. Incentivos*

Otra línea de política tributaria distrital muy clara es la de promover la inversión en ciencia tecnología, innovación y educación, mediante estímulos tributarios, que son novedosos, que no significan sacrificio fiscal en tanto se trata de estimular sectores por desarrollar y en cambio, si constituyen un incentivo para la modernización del sector de los servicios exportables en particular. Veamos en particular estos estímulos tributarios:

- 1) Incentivos tributarios a la inversión en capacitación en la industria de servicios offshore de valor agregado destinados a la exportación. Las empresas que pongan en marcha operaciones nuevas de BPO o ITO, subsectores de valor agregado que demuestren la generación de empleo e inversión en capacitación para sus nuevos empleados, podrán obtener el "Certificado de inversión en capacitación en el sector de servicios offshore de valor agregado dirigidos a la exportación", que se traduce en un descuento tributario del 110% de su valor que podrán imputar en su declaración de ICA.

- 2) Descuento por donación. Los contribuyentes del impuesto de industria y comercio podrán descontar del impuesto a su cargo el 60% del valor de las donaciones que durante el periodo gravable hayan efectuado a favor instituciones de educación superior, públicas y privadas, ubicadas en la jurisdicción del Distrito Capital, reconocidas por el Ministerio de Educación Nacional. La donación debe destinarse exclusivamente a proyectos y actividades de investigación, desarrollo, transferencia o docencia en ciencia y tecnología en sectores prioritarios para la ciudad atendiendo las metas del plan de desarrollo.
- 3) Descuento por estímulos educativos. Las instituciones de educación superior podrán descontar del impuesto de industria y comercio a su cargo el 60% del monto de las becas otorgadas a profesores o estudiantes de sedes de Bogotá, D.C. que cursen sus estudios en doctorados en ciencias básicas en universidades internacionales, siempre que se trate de instituciones o programas acreditados en su respectivo país.
- 4) Descuento por inversión. Las nuevas empresas que se constituyan o se instalen en el Distrito Capital a partir de la vigencia del Acuerdo y hasta el 31 de diciembre de 2014, dedicadas al desarrollo de actividades de Ciencia, Tecnología, proyectos y actividades de investigación y desarrollo, siempre que estos estén relacionados con sectores prioritarios para la ciudad atendiendo las metas y objetivos señalados en el Plan de Desarrollo, tendrán derecho a descontar del impuesto a su cargo el 60% del valor de la nueva inversión realizada.

Para acotar el sacrificio fiscal, el proyecto fija limita los descuentos a diez años y al 10% del impuesto de industria y comercio a cargo del contribuyente en el periodo gravable respectivo, salvo cuando se trate de inversiones de nuevas empresas dedicadas a la prestación de servicios de ciencia y tecnología, pues en este evento el descuento será hasta del 30% del impuesto a cargo.

Sin embargo, resulta inconveniente que delegue excesivamente en la administración factores para concretar los beneficios tributarios, que no se especifican en el proyecto y que pueden tener objeciones jurídicas.

### *iii. Causación y declaraciones*

El Proyecto de acuerdo señala que la causación del impuesto de industria y comercio será **bimestral**, salvo para los contribuyentes pertenecientes al régimen de pequeños contribuyentes, para quienes el periodo gravable es **anual**.

A pesar del periodo bimestral, tan solo los grandes contribuyentes presentarán su declaración bimestralmente, pues los demás lo harán en forma anual, dentro de los plazos que señale el Secretario Distrital de Hacienda, lo cual significa una simplificación muy conveniente, aun cuando es necesario articular con precisión los pagos que deben continuar con la misma periodicidad bimestral, por razones presupuestales

**c. Otros impuestos**

El Proyecto de Acuerdo No. 252 de 2010, propone cambios en otros impuestos distritales como vehículos, teléfonos urbanos con destino al deporte y tasa de semaforización, que a continuación se analizan.

***i. Impuesto de Vehículos***

El proyecto de acuerdo, pretende beneficiar a los contribuyentes del impuesto sobre vehículos automotores, cuando hayan sido objeto de hurto, desaparición o destrucción total, pues actualmente para que cese la generación de la obligación de pago en estos casos, el contribuyente debe proceder a la cancelación de la matrícula, como lo dispone el artículo 40 de la Ley 769 de 2002 Código Nacional de Tránsito Terrestre, pues de lo contrario, el impuesto legalmente se causa y el contribuyente está obligado a pagar, aun cuando se trate de un bien que no posee por circunstancias ajenas a su voluntad.

Para solucionar este problema, se dispone que los propietarios de vehículos robados o que fueron objeto de destrucción total, no tienen la obligación de declarar y pagar el impuesto sobre vehículos desde el periodo siguiente a los hechos que dieron lugar a la pérdida del vehículo, siempre que radiquen la solicitud de trámite de cancelación de la matrícula antes de 31 de diciembre de 2012. Si no se radica la solicitud de cancelación de la matrícula o se hace extemporáneamente, se pierde el beneficio y el propietario queda obligado al pago del impuesto del vehículo por todas las vigencias. Así las cosas, la propuesta constituye un mecanismo de saneamiento mediante la terminación de procesos administrativos que actualmente cursan en la dirección distrital de impuestos.

***ii. Impuesto sobre Teléfonos Urbanos con destino al Deporte***

Con base en el literal i) del artículo 1º de la Ley 97 de 1913, el Consejo de Estado en diferentes pronunciamientos ha señalado que ésta norma constituye una autorización legal para que los municipios puedan desarrollar algunos elementos del tributo, como el sujeto activo y el hecho generador. De tal suerte, el proyecto amparado en esta tesis, se propone modificar el impuesto de teléfonos, con el fin de financiar al I.D.R.D., entidad que tiene la función de formular la política y ejecutar las acciones relacionadas con las actividades deportivas, recreativas y de aprovechamiento del tiempo libre, en procura de contribuir al mejoramiento físico y mental de los habitantes del Distrito Capital.

Pretende la norma solucionar el problema creado por la suspensión provisional del impuesto al deporte que ordenó el Juzgado Administrativo, confirmada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca. El proyecto desarrolla el impuesto sobre teléfonos urbanos con destino al deporte definiendo los elementos del impuesto, el hecho generador, su causación, los sujetos activo y pasivo, la base gravable y la tarifa. Además, regula su forma de liquidación, destinación y la infracción sancionada en caso de incumplimiento.

Así mismo, fija la responsabilidad del recaudo en las empresas prestadoras del servicio de telefonía pública básica conmutada en el Distrito Capital y les impone la obligación de remitir periódicamente información a la Administración Tributaria Distrital, la relación de suscriptores y líneas telefónicas, con el fin de tener un control del impuesto, so pena de incurrir en sanción por no enviar información.

### *iii. Tasa de semaforización*

Teniendo en cuenta que el Distrito Capital tiene la responsabilidad de prestar el servicio de semaforización a la ciudadanía de forma eficiente, fue creada una contribución especial para los propietarios de vehículos automotores registrados en Bogotá; con el fin de financiar el mantenimiento y la prestación del servicio de semaforización en las vías públicas de la ciudad, bajo el concepto de alumbrado público.

El fundamento legal de esta tasa es igualmente la Ley 97 de 1913, por la cual *"el Congreso le otorgó al Concejo de Bogotá facultades impositivas para crear libremente los tributos y contribuciones entre ellos el impuesto sobre el servicio de alumbrado público, para organizar su cobro y darle al recaudo el destino que juzgue más conveniente a la atención de servicios públicos municipales."*

Si bien la ley habla de impuestos, el proyecto propone una tasa, que conceptualmente es más transparente, pues su existencia se justifica a partir de la recuperación del costo en el servicio. Sin embargo, la propuesta puede enfrentar problemas jurídicos porque la ley no definió el método y el sistema para determinar el costo de la prestación del servicio, como lo ordena el artículo 338 de la constitución.

El proyecto fija la tasa de semaforización como la recuperación del costo del servicio cobrándola a los propietarios de vehículos matriculados en el Distrito Capital, mediante el pago de 2 salarios mínimos diarios legales vigentes que se liquidarán junto con el impuesto de vehículos, con destino al servicio de semaforización.

### *iv. Publicidad exterior visual*

En el Proyecto de Acuerdo, se propone la eliminación del impuesto de publicidad exterior por considerar que la Administración puede regular el tema del espacio público a través de los parámetros que fije la autoridad ambiental, pues además considera que el impuesto complementario de avisos y tableros contempla una carga para las empresas por este concepto.

El sacrificio fiscal es muy reducido, pues tan solo se recaudan 1.500 millones de pesos, es decir, el 0.04% de los ingresos tributarios, que se compensa ampliamente con las medidas de simplificación de los impuestos y en especial, con las propuestas para reducir los costos de fiscalización y control.

#### **d. Procedimiento Tributario**

En relación con los asuntos procedimentales, es donde la propuesta es más débil, en cuanto podría simplificar el proceso de determinación y discusión de los impuestos distritales, habida cuenta de su naturaleza. A continuación, se analizan los cambios que propone el Proyecto de Acuerdo.

##### ***i. Notificaciones***

Como una innovación bien orientada se introduce como medio de notificación la *notificación electrónica*, la cual empezará a funcionar con los buzones electrónicos dispuestos por la Dirección Distrital de Impuestos, para notificar los actos que decidan recursos, requerimientos, emplazamientos entre otros.

Para estimular a los contribuyentes que se acojan a este mecanismo, les concede una reducción del término de revisión de sus declaraciones de 24 a 18 meses, al uso de la figura conocida en los impuestos nacionales como beneficio de auditoría (689 ET).

La propuesta es conveniente y sin duda constituye un avance tecnológico que terminará por imponerse inevitablemente, pues reducirá los costos administrativos públicos y privados. Sin embargo, la norma requiere precisiones en el ámbito de la seguridad jurídica y su introducción debe ser gradual, dado que las posibilidades de los contribuyentes no se han universalizado en cuanto a la infraestructura tecnológica, especialmente en los impuestos masivos como el IPU, vehículos y aun el ICA, dadas las características de sus contribuyentes.

##### ***ii. Declaraciones***

El proyecto de Acuerdo, dispone que para los casos que se entiende la declaración por no presentada es necesario que la Dirección Distrital de Impuestos, dentro de los 2 años siguientes a dicha declaración emita un auto motivado declarando que entiende la declaración por no presentada, recogiendo la posición de la Corte Constitucional en sentencia C-844 del 27 de octubre de 1999, en la cual, señaló que era necesario que la Administración emitiera un acto previo sujeto al principio de legalidad y debido proceso, para dar por no presentada la declaración.

Asimismo, el proyecto señala que el contribuyente puede interponer recurso de reposición y en subsidio apelación contra el auto que da por no presentada la declaración. Como se puede apreciar, en este evento se haría uso de los recursos tradicionales consagrados en el Código Contencioso Administrativo y no del recurso de reconsideración que es el recurso tradicional del procedimiento tributario, por lo tanto, resulta imperativo que dicho auto sea notificado debidamente al contribuyente.

De otra parte, si el contribuyente de Industria y comercio, durante el periodo gravable no obtiene ingresos, no está obligado a presentar declaración; sin embargo, debe presentar un

*reporte de ausencia de ingresos*, cuyo incumplimiento se sanciona por no enviar información.

### *iii. Registro de información Tributaria RIT.*

Este registro se convierte en el mecanismo único para identificar, ubicar y clasificar las personas y entidades que tengan la calidad de contribuyentes, declarantes, agentes de retención así como de los demás sujetos de obligaciones distritales. De tal suerte, este registro suprime el registro de contribuyentes del impuesto de industria y comercio, y retoma la experiencia del RUT a nivel nacional aplicándolo para todos los impuestos distritales.

Una vez se realice el registro, la Dirección de Impuestos distritales otorgará al contribuyente la firma electrónica, la cual le permitirá acceder a los servicios electrónicos de la Administración tributaria distrital.

Este registro constituye una pieza esencial en el control integral de los impuestos distritales y permite que el Distrito mejore tanto su disponibilidad de servicio como su capacidad de control. Hace parte de la propuesta de modernización del sistema tributario, que debe complementarse en todo caso con un sistema de información robusto siguiendo el modelo del MUISCA de la DIAN, con un diseño que garantice eficiencia, seguridad y cobertura, pues en la administración tributaria, la información es la materia prima esencial tanto de la función de servicios como de la función de control de los impuestos.

Dados los niveles de evasión, el RIT será un instrumento para mejorar la calidad de la información, fortalecer el control de fiscalización de los contribuyentes, detectar focos de evasión y aumentar el recaudo tributario por la vía de mejorar la eficiencia antes que incrementar las cargas tributarias.

### *iv. Unificación de procedimientos*

El proyecto de acuerdo propone unificar los procedimientos de sanción por no declarar y la Liquidación oficial de Aforo para todos los tributos distritales, en procura de una mayor racionalización. Tratándose de impuestos sobre los cuales la administración dispone de la información para liquidar el impuesto, como es el caso de los vehículos y los predios, lo que resulta inoficioso es liquidar el impuesto mediante declaraciones, sino que debe facturarse como lo propone el proyecto en el IPU, con lo cual no habría lugar a liquidación de aforo. Pero, respecto a los impuestos sobre los cuales se desconoce la base gravable, el problema es que precisamente no existe base para liquidar el impuesto, por lo cual, la propuesta de primero proponer la sanción pretende inducir a que el contribuyente revele su base gravable y liquide el impuesto, forzado por la sanción y solo en casos extremos y en cuanto se conozca algún indicio para determinar la base gravable, practicar la liquidación de aforo.

## *v. Compensaciones*

Incorpora un mecanismo de compensación cuando existan saldos a favor originados en las declaraciones tributarias o en pagos en exceso o en pagos de lo no debido, por concepto de los tributos y/o retenciones distritales, mediante la autorización del titular para cubrir una deuda tributaria de un tercero, como una especie de cesión del crédito tributario. En todos los casos, el pago de la deuda se efectuará una vez compensadas las deudas y obligaciones de plazo vencido del titular del saldo. En todo caso, los procedimientos de compensación están rodeados de riesgos, como lo revela la experiencia de los impuestos nacionales, por lo cual es preciso contar con un registro de pagos evolucionado y con suficiente seguridad.

## **e. Sanciones**

El Proyecto de Acuerdo, se queda corto en revisar con mayor profundidad el régimen sancionatorio, pues tan solo se concentra en modificar tres sanciones en particular:

- i. Sanción por no declarar. Según la exposición de motivos del proyecto de acuerdo, el procedimiento sancionatorio actual no permite, para algunos impuestos, cumplir con el principio de progresividad que debe orientar la tributación local, pues en ocasiones resulta menos oneroso para los contribuyentes esperar la acción de la administración que corregir su conducta de incumplimiento en forma extemporánea, ya que el pago que debe hacer es mucho menor dadas las variaciones de las sanciones, provocando lentitud y mayor desgaste en las oficinas de liquidación y fiscalización, causando mayores costos en el recaudo.

De tal suerte, para garantizar la equidad y la progresividad en las sanciones aplicadas a las declaraciones de impuestos en la ciudad se introducen modificaciones al régimen. En este sentido, se propone la gradualidad matemática para imponer sanciones que estaría basada en el impuesto a cargo y los meses o fracción de mes de retraso, sería de 1.5% para la sanción antes del emplazamiento, 3% para la sanción posterior al emplazamiento y 6% en el caso de que sea la Administración la que imponga la sanción.

- ii. Sanción de Extemporaneidad. Si la declaración se presenta antes de que se profiera emplazamiento para declarar, el contribuyente deberá liquidar y pagar una sanción por cada mes o fracción de mes calendario de retardo, equivalente al uno punto cinco por ciento (1.5%) del total del impuesto a cargo y/o retenciones practicadas objeto de la declaración tributaria desde el vencimiento del plazo para declarar.

En el caso que el contribuyente presente la declaración extemporánea con posterioridad al emplazamiento para declarar, deberá liquidar y pagar una sanción por extemporaneidad por cada mes o fracción de mes calendario de retardo, equivalente a tres por ciento (3%) del total del

impuesto a cargo y/o retenciones practicadas objeto de la declaración tributaria desde el vencimiento del plazo para declarar, sin que exceda del ciento cincuenta por ciento (150%) del impuesto a cargo.

iii. Sanciones relativa al RIT. Con el fin de fortalecer la integridad y universalidad del RIT, el proyecto establece las infracciones por incumplir las obligaciones de registrarse y actualizar el registro y sus correspondientes sanciones, así:

- *Sanción por no inscribirse en el Registro de Información Tributario – RIT.* Para quienes no tengan local abierto al público y se inscriban en el Registro de Información Tributaria como responsables del impuesto de industria y comercio, con posterioridad al plazo de inscripción establecido y antes de que la Administración Tributaria Distrital lo haga de oficio, deberán pagar una sanción equivalente a medio salario mínimo diario vigente, por cada mes o fracción de mes de retardo
- *Sanción por no exhibir en lugar visible al público la certificación de la inscripción en el Registro de Información Tributaria – RIT.* Los contribuyentes que no exhiban en lugar visible el documento que acredite su inscripción en el RIT, se les impondrá la clausura del establecimiento, sede, local, negocio u oficina, por el término de dos (2) días.
- *Sanción por no informar novedades.* Los obligados a informar a la Administración Tributaria, el cese de actividades y demás novedades que no lo hagan dentro del plazo que tienen para ello y antes de que la Administración tributaria lo haga de oficio, deberán cancelar una sanción equivalente medio salario mínimo diario vigente, por cada mes o fracción de mes. Cuando la novedad se surta de oficio, se n aplicará una multa equivalente a un (1) salario mínimo diario vigente, por cada mes o fracción de mes de retardo hasta la fecha de la actualización.
- *Sanción por informar datos incompletos o equivocados.* La sanción por informar datos incompletos o equivocados será equivalente a treinta (30) salarios mínimos diarios legales vigentes.

En todo caso, el registro se concentra como es natural en el ICA, pero como se proclama un registro que comprende todos los impuestos, no desarrolla las obligaciones respecto a los demás tributos, que de pos si tiene sus propios registros, como el caso del IPU tanto en catastro como en las oficinas de registro y los vehículos con su matrícula. Lo importante en el RIT es que el sistema informático garantice su efectividad.



**f. Nota Fiscal Electrónica**

El Proyecto de Acuerdo define la nota fiscal electrónica, como un mecanismo que opera en dos vías ya que por un lado facilita detectar a la población evasora en el pago del impuesto de industria y comercio y de otra parte es una herramienta que brinda beneficios a todos los propietarios de predios residenciales y a la población en general al participar en los sistemas de premios diseñados para todos los consumidores que decidan participar en el modelo. La nota fiscal distrital electrónica es un documento almacenado electrónicamente y que debe ser expedido por los establecimientos comerciales y de servicios (implementado gradualmente por sectores económicos) que cumplan con la característica de ser establecimientos con volúmenes de ventas anuales por encima de los 80 salarios mínimos vigentes.

Con una excesiva delegación en la administración, que puede chocar con el principio de legalidad, el proyecto de acuerdo autoriza a la Secretaría Distrital de Hacienda para determinar el porcentaje de los descuentos y los incentivos para promover la nota fiscal electrónica como mecanismo de control, pues su implementación genera gastos que deben ser asumidos por la Secretaría Distrital de Hacienda, de conformidad con la disponibilidad de recursos.

El proyecto toma modelos exitosos de otros países, en especial Brasil y Chile, que muestran buenos resultados. En Colombia, se han utilizado mecanismos similares en el sistema tributario nacional, en particular en el IVA, con resultados precarios, puesto que el medio cultural y la capacidad de gestión y promoción de las autoridades tributarias constituyen un factor decisivo en sus resultados.

### 3. COMPARACIÓN DE LA SITUACIÓN ACTUAL Y LA PROPUESTA CONTENIDA EN EL PROYECTO DE ACUERDO NO. 252 DE 2010, PRESENTADO A CONCEJO DE BOGOTÁ.

En este acápite, se presentará una tabla comparativa entre las medidas propuestas en el proyecto de Acuerdo No. 252 de 2010 y la situación actual:

TEMA	SUBTEMA	NORMATIVIDAD ACTUAL	PROYECTO DE ACUERDO
Impuesto Predial	Tarifa	<p>El Decreto 352 de 2002 en su artículo 25 <u> fija directamente la tarifa dependiendo la naturaleza del predio:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rurales</li> <li>• Residenciales estratos 1, 2 y 3</li> <li>• Residenciales estratos 4, 5 y 6</li> <li>• Predios industriales</li> <li>• Predios comerciales</li> <li>• Entidades del sector financiero</li> <li>• Empresas Industriales y comerciales del Estado</li> <li>• Predio cívico institucional</li> <li>• Predios urbanizables no urbanizados y predios no edificados</li> </ul> <p>Las tarifas fijadas por el decreto van desde el 33% hasta el 4%</p>	<p>Para calcular la tarifa se debe tener en cuenta el componente 1 (Rangos en pesos a partir del avalúo catastral o autoavalúo) más el componente 2 (Rango en pesos a partir del valor del metro cuadrado integrado).</p> <p>Además se clasifica de manera diferente los predios, unificando su tratamiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Predios Residenciales urbanos y rurales</li> <li>• Predios Industriales, comerciales, dotacional privado y parqueaderos y depósitos</li> <li>• Predios urbanizables pero no urbanizados y predios urbanizados no edificados</li> <li>• Otros predios</li> </ul>
	Tarifa - Predios urbanizables no urbanizados y predios no edificados	El criterio para fijar la tarifa de este tipo de predios atiende a la cantidad de metros cuadrados del inmueble.	Estos inmuebles tendrán tarifas diferenciales que son de 33% 25%, 20% o 16% dependiendo si han o no, adquirido la licencia de urbanización o licencia de construcción y han solicitado prórrogas
	Comprobación de pagos	No existe norma que exija el comprobante del pago y declaración del impuesto predial o contribución de valorización del predio objeto del negocio jurídico, de los 5 años anteriores sólo se exige la declaración del año en que se realiza el negocio.	Para otorgar escrituras públicas si se debe acreditar ante notario el pago del impuesto predial de los últimos 5 años

TEMA	SUBTEMA	NORMATIVIDAD ACTUAL	PROYECTO DE ACUERDO
Impuesto Predial	Facturación	La administración allega una declaración sugerida a sus contribuyentes, y ellos tienen la posibilidad de presentar declaración privada tomando como base gravable el autoavalúo.	Los predios que pertenezcan a estratos 1, 2 y 3 y su avalúo catastral sea igual o inferior a 3358 UVT (\$80.000.000 para el año 2010), y al igual que los predios de vivienda de estratos 1, 2, y 3 cuyo avalúo catastral sea igual o superior a 1629 UVT (\$40.000.000 para el año 2010) donde se desarrollen usos mixtos (comercial y residencial), la Administración liquidará su impuesto predial, mediante una <u>factura de pago</u> .  *En los demás casos la declaración privada a partir del autoavalúo sigue igual.
	Exclusiones	El Acuerdo 26 de 1998 en su artículo 3 fija 8 exclusiones del impuesto predial.	El proyecto adiciona 3 exclusiones: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los predios declarados en alto riesgo</li> <li>• Los predios propiedad del Distrito Capital entregados en fiducia mercantil</li> <li>• Los predios de propiedad de las Universidades del Distrito Capital</li> </ul>
ICA	Régimen de Contribuyentes	Para todas las actividades los contribuyentes se dividen en: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Régimen Común</li> <li>- Régimen Simplificado</li> </ul>	Para la actividad comercial los contribuyentes se dividen en: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pequeños contribuyentes</li> <li>- Régimen Común</li> </ul> Para las actividades industriales, de servicios y mixtas los contribuyentes se dividen en: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Régimen Simplificado</li> <li>- Régimen Común</li> </ul>
	Causación	Bimestral	Es bimestral, salvo para los pequeños contribuyentes cuya causación es anual.

TEMA	SUBTEMA	NORMATIVIDAD ACTUAL	PROYECTO DE ACUERDO
ICA	Presentación de la declaración de ICA	Los contribuyentes del régimen común deben presentar su declaración bimestralmente.	Los contribuyentes calificados como Grandes contribuyentes deberán presentar declaración bimestral de ICA.
		Los contribuyentes del régimen simplificado deben presentar su declaración anual.	Los demás contribuyentes presentarán su declaración de ICA de forma anual, dentro de los plazos que señale el Secretario Distrital de Hacienda.
		Los contribuyentes del régimen simplificado con ingresos anuales inferiores no están obligados a presentar declaración.	Igualmente, sigue existiendo un rango dentro del régimen simplificado de contribuyentes no declarantes.
Otros Impuestos	Vehículos	No fija una solución para los propietarios de vehículos que han sido robados o han sido objeto de pérdida total y su matrícula no ha sido cancelada.	Los propietarios de vehículos robados o que fueron objeto de destrucción total, no tienen la obligación de declarar y pagar el impuesto sobre vehículos desde el periodo siguiente a los hechos que dieron lugar a la pérdida del vehículo, siempre que radique la solicitud de trámite de cancelación de la matrícula antes de 31 de diciembre de 2012.
	Teléfonos Urbanos con destino al Deporte	El Juzgado Administrativo suspendió provisionalmente del impuesto al deporte, y esta decisión fue confirmada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.	El proyecto de Acuerdo desarrolla el impuesto sobre teléfonos urbanos con destino al deporte señalando el hecho generador, su causación, el sujeto pasivo, sujeto activo, base gravable y tarifa. Además, regula su forma de liquidación, destinación y sanción en caso de incumplimiento.
	Tasa de Semaforización	No se regula	Los propietarios de vehículos matriculados en el Distrito Capital, deberán cancelar 2 salarios mínimos diarios legales vigentes por concepto de la tasa de semaforización.
	Publicidad exterior visual	Actualmente se encuentra regulado por el Acuerdo distrital 111 de 2003.	Se elimina

TEMA	SUBTEMA	NORMATIVIDAD ACTUAL	PROYECTO DE ACUERDO
Procedimiento Tributario	Notificaciones	Las notificaciones son: -Personales -Por correo -Por edicto -Por aviso	Se adiciona la notificación electrónica la cual empezará a funcionar con los buzones electrónicos dispuestos por la Dirección Distrital de Impuestos
	Declaraciones	Cuando el contribuyente presenta una declaración que se entiende por no presentada este no se entera.	En los casos que se entiende la declaración por no presentado es necesario que la Dirección Distrital de Impuestos emita un <u>auto motivado declarando que entiende la declaración por no presentada.</u>
	Ausencia de Ingresos	En el impuesto de Industria y Comercio, a pesar que el contribuyente no obtenga ingresos en el periodo gravable debe presentar su declaración en ceros.	Si el contribuyente de Industria y comercio, durante el periodo gravable no obtiene ingresos, no está obligado a presentar declaración, sin embargo, se debe presentar un <i>reporte de ausencia de ingresos</i>
	RIT - Registro de Información Tributaria	Se tiene el Registro de contribuyentes del Impuesto de Industria y Comercio.	Se convierte en el mecanismo único para identificar, ubicar y clasificar las personas y entidades que tengan la calidad de contribuyentes, declarantes, agentes de retención así como de los demás sujetos de todas las obligaciones distritales.
	Unificación de procedimientos	Se puede adelantar un procedimiento aparte para imponer sanción por no declarar y un procedimiento separado para la Liquidación Oficial de Aforo.	Se propone unificar los procedimientos de sanción por no declarar y la Liquidación oficial de Aforo.
Sanciones	Sanción por no declarar	Se diferencia por cada impuesto:  Impuesto predial Impuesto sobre vehículos Impuesto de industria y comercio Impuesto al consumo Sobretasa a la gasolina Retenciones en la fuente Delineación Urbana	Será equivalente al seis por ciento (6%) del total del impuesto a cargo y/o retenciones practicadas objeto de la declaración tributaria por cada mes o fracción de mes calendario de retardo desde el vencimiento del plazo para declarar hasta la fecha del acto administrativo que impone la sanción, sin que exceda del doscientos por ciento (200%) del impuesto a cargo.

TEMA	SUBTEMA	NORMATIVIDAD ACTUAL	PROYECTO DE ACUERDO
Sanciones	Sanción de extemporaneidad	Los obligados a declarar, que presenten las declaraciones tributarias en forma extemporánea, deberán liquidar y pagar una sanción por cada mes o fracción de mes calendario de retardo, equivalente al cinco por ciento (5%) del total del impuesto a cargo, objeto de la declaración tributaria, sin exceder del ciento por ciento (100%) del impuesto.	<p>Si la declaración se presenta antes de que se profiera emplazamiento para declarar, el contribuyente deberá liquidar y pagar una sanción por cada mes o fracción de mes calendario de retardo, equivalente al uno punto cinco por ciento (1.5%) del total del impuesto a cargo y/o retenciones practicadas objeto de la declaración tributaria desde el vencimiento del plazo para declarar.</p> <p>En el caso que el contribuyente presente la declaración extemporánea con posterioridad al emplazamiento para declarar, deberá liquidar y pagar una sanción por extemporaneidad por cada mes o fracción de mes calendario de retardo, equivalente a tres por ciento (3%) del total del impuesto a cargo y/o retenciones practicadas objeto de la declaración tributaria desde el vencimiento del plazo para declarar, sin que exceda del ciento cincuenta por ciento (150%) del impuesto a cargo.</p>
	Sanciones relativas al RIT	El RIT al tener un alcance diferente sus sanciones sólo aplicaba al momento que los contribuyentes de ICA no se inscriben o no actualizan su información	<p>Se desarrollan nuevas sanciones ante el incumplimiento del RIT:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sanción por no inscribirse en el Registro de Información Tributario - RIT.</li> <li>• Sanción por no exhibir en lugar visible al público la certificación de la inscripción en el Registro de Información Tributaria - RIT.</li> <li>• Sanción por no informar novedades.</li> <li>• Sanción por informar datos incompletos o equivocados</li> </ul>

#### 4. RECOMENDACIONES

Debido a que el proyecto remitido inicialmente presentado en las sesiones ordinarias fue modificado por la autoridad distrital, con una versión definitiva radicada para las sesiones extraordinarias ante el Concejo Distrital el 13 de septiembre de 2010, fue necesario revisar el articulado en su versión final y con base en este texto definitivo, se formulan las siguientes recomendaciones, no sin antes advertir, que en general el proyecto propone cambios estructurales en el sistema tributario distrital, con una sustentación muy sólida, en orden a simplificar y modernizar el régimen impositivo, tratando de incorporar una mayor equidad en el IPU. Dos propósitos adicionales se revelan en la propuesta que recogen los principios constitucionales del sistema tributario, equidad y eficiencia. El primero, mediante la redistribución de la carga tributaria y el segundo, mediante la simplificación en la liquidación y recaudo de los dos impuestos que constituyen el eje de los ingresos tributarios del distrito, facilitando el cumplimiento de las obligaciones de los pequeños contribuyentes y reduciendo sus costos de administración.

1. *Tarifas del IPU.* El cambio del sistema tiene un respaldo estadístico inobjetable en aras de mejorar la equidad en la redistribución de la cargas y los riesgos jurídicos se argumentan convincentemente.
2. *Facturación.* En el Impuesto predial, debería extenderse la facturación a todos los predios, para simplificar aún más su recaudo.
3. *Autoavalúo y valor comercial.* En todo caso, no debería abandonarse la figura del autoavalúo obligatorio que periódicamente, por ejemplo, cada cinco años, podría servir como un instrumento alternativo de control siempre referenciado al valor comercial, rescatando la figura adoptada en el estatuto orgánico, con las debidas precisiones jurídicas, considerando la posición del Consejo de Estado que en todo caso ha evolucionado sobre el particular.
4. *Certificados de paz y salvo.* Aun cuando dada la cartera del IPU, parece razonable, es preciso garantizar que la administración tributaria dispondrá de un mecanismo eficiente, seguro y ágil, para atender la demanda que se puede presentar por esta exigencia de manea que no entorpezca los negocios y no genere como en el pasado un foco de tráfico y corrupción. No se debería descartar un mecanismo interno de control que garantizara el mismo propósito, pues este tipo de control pone al mayor porcentaje de contribuyentes cumplidos a tramitar un documento con el fin de controlar a los morosos que deben ser la minoría.
5. *Régimen de pequeños comerciantes.* El nuevo régimen de pequeños contribuyentes en el Impuesto de Industria y Comercio no debería limitarse a los comerciantes sino que debería extenderse a todos los contribuyentes para simplificar aun más el sistema.
6. *Tarifas ICA.* Sería conveniente también una simplificación del sistema tarifario en el ICA, reduciendo la diversidad de escalas, que sigue la enorme desagregación de la

codificación CIUU en cuatro dígitos, y aproximar las fracciones que actualmente se mantienen por efecto del aumento porcentual de las tarifas en la pasada reforma.

7. *Problemas de interpretación en el ICA.* Los defectos de la legislación actual ofrecen un campo de interpretación muy amplio que se traduce en una inseguridad jurídica que propicia la elusión o que deja en manos de la conceptualización la definición de asuntos decisivos que afectan la certeza sobre las obligaciones tributarias. Sin embargo, el proyecto no propone soluciones en este campo tan importante que debería reducir la litigiosidad del impuesto.
8. *Problemas de aplicación de la retención en el ICA.* De manera similar, los aspectos espaciales del impuesto se traducen en incertidumbre sobre las obligaciones de los agentes de retención en especial para actividades realizadas por residente en otros municipios que no se abordan en el proyecto. Por lo demás, sería conveniente modificar la estructura de la retención que ha tomado el modelo del IVA pero que tendría una mayor cobertura si tomara el modelo del impuesto sobre la renta.
9. *Adoptar la figura de percepción del Impuesto en el ICA.* Dado el nivel de informalidad de la economía bogotana, debería retomarse la figura de la percepción del impuesto que se intentó aplicar mediante el Estatuto Orgánico con las debidas precauciones de orden jurídico-
10. *Declaraciones en el ICA.* La declaración anual debería ser la regla, no solo para el impuesto sino también para la retención, para todos los contribuyentes, sin perjuicio de mantener los pagos bimestrales, que es lo que importa, que se mantenga el flujo de recursos por razones financieras y presupuestales. Es necesario complementar con una adecuada reglamentación sobre los pagos que igualmente generarían intereses moratorios, facilitando y reduciendo los costos de control en la fiscalización.
11. *Incentivos tributarios.* Si bien como instrumentos de política tributaria están plenamente justificados, existe una excesiva delegación en la reglamentación, que puede afrontar problemas jurídicos en virtud del principio de legalidad. Así mismo, conceptualmente si existe la prohibición de gravar las exportaciones de bienes, en virtud del principio de equidad, tampoco deberían gravarse las exportaciones de servicios, pero no solo las que se proponen sino ninguna, para lograr una mayor competitividad de los prestadores de servicios bogotanos en el exterior, por tanto sería conveniente y justo, extender este tratamiento para los servicios exportados.
12. *Facturación del impuesto de vehículos.* En el impuesto de vehículos se debería proponer la facturación del impuesto de vehículos con base en la facultad concedida por la ley 111 desde el 2006, considerando que la base gravable es suministrada oficialmente, lo cual simplificaría el procedimiento de recaudo y control.
13. *Tasa de semaforización.* En lugar de la tasa de semaforización que así concebida puede enfrentar problemas constitucionales en cuanto la ley no definió el método y el sistema para determinar el costo. Sería más conveniente diseñarla como un impuesto o recargo del impuesto de vehículos, con el mismo fundamento legal.



14. *Fusión de impuestos.* En este terreno, la administración fue muy parca pues tan solo propone la eliminación del impuesto de publicidad en vallas, pero en realidad podría hacer una propuesta más osada sobre temas ya muy definidos como la integración del impuesto de avisos con el ICA.
15. *Simplificación procedimental.* El procedimiento heredado de los impuestos nacionales cumplió su función, pero a estas alturas el distrito debería proponer una simplificación del procedimiento de declaración, determinación y discusión de sus impuestos, atendiendo a la naturaleza de los mismos, por ejemplo, definiendo el procedimiento para los impuestos que se liquidan oficialmente mediante la factura, que tener más énfasis en el perfeccionamiento del título y en el procedimiento de cobro.
16. *Revisión del régimen de infracciones y sanciones.* Por las mismas razones expuestas frente al procedimiento tributario, es necesario revisar y reducir el régimen de infracciones y sanciones tributarias, considerando también los cambios adoptados con la facturación y el registro y sobre todo con las posibilidades tecnológicas de las cuales se dispone actualmente.
17. *Información exógena.* Esta es una obligación que ha tomado el modelo del impuesto sobre la renta y si bien es un instrumento de control fundamental, dada la localización de las transacciones en Bogotá y la distinta naturaleza del ICA, se requiere una regulación por parte del Concejo donde se consoliden dentro de lo posible las iniciativas de los distintos municipios, pues de lo contrario los contribuyentes seguirán sometidos a múltiples regulaciones sobre esta exigencia.
18. *Notificación electrónica.* Sería necesario regular con mayor detalle las condiciones para que pueda utilizarse efectivamente como mecanismo de notificación considerando las implicaciones dentro de los procesos administrativos y garantizar que los contribuyentes disponen de la infraestructura para su seguridad jurídica.
19. *Nota fiscal electrónica.* Si bien entraña una política de control que puede resultar eficaz como ha ocurrido en otros países, se delega en exceso la facultad de reglamentación en el gobierno distrital. Por ejemplo, la concesión de beneficios es competencia del Concejo.
20. *El RIT.* Se concentra en el ICA y como es registro universal para todos los impuestos, es necesario articularlo con los otros impuestos distritales y con la retención en la fuente. Pero la clave será la capacidad del sistema informático distrital, que es la herramienta esencial del registro.
21. *Estatuto tributario.* Con el fin de mantener actualizado el Estatuto Tributario, es necesario que se establezca una facultad periódica permanente para que por ejemplo, cada vez que inicia el periódico un gobierno, se actualice el Estatuto, con todas las disposiciones legales y jurisprudenciales que la afectan dada la dinámica del derecho tributario.

## **COMENTARIOS A LA PROPUESTA DE REFORMA TRIBUTARIA DEL DISTRITO CAPITAL**

Por FERNANDO ZARAMA V.  
Presidente ZARAMA & ASOCIADOS consultores S.A.  
Ex director de Impuestos y de Aduanas Nacionales  
Ex secretario de Hacienda de Bogotá

### **INTRODUCCION**

El Distrito Capital en los últimos 20 años ha construido un sistema tributario, que de manera razonable aporta los recursos para el desarrollo de la ciudad. Si bien los recursos siempre serán insuficientes para atender los grandes proyectos de transformación y regularización, hay un reconocimiento de que en líneas generales la carga y las tarifas definidas por el Concejo Distrital para los impuestos existentes, tiene unos niveles adecuados, superiores a las de muchas ciudades del país y que los recursos adicionales que se requieren deben venir de nuevas fuentes de financiamiento, del mejoramiento del sistema tributario y de una administración más eficiente que propicie el cumplimiento y controle la evasión.

En proyecto de Reforma Tributaria Distrital presentado por el Alcalde Mayor, se enmarca dentro de esta concepción, es así como se plantea que la misma no persigue por sí misma un incremento de las cargas tributarias, sino una redistribución de las mismas entre los contribuyentes, así como adecuar el sistema a los proyectos de desarrollo y finalmente simplificar y tecnificar la administración tributaria.

El eje central de esta reforma es la modificación del impuesto predial, tanto en lo que concierne a la definición del sistema de autoavalúo, como a sus tarifas, lo cual constituye el capítulo primero de este trabajo; el capítulo segundo está compuesto por los comentarios en materia del ICA que establecen un tratamiento especial a los pequeños contribuyentes, pasan a la declaración anual salvo para los grandes contribuyentes y da unos beneficios fiscales, adicionalmente se hacen ajustes de menor impacto financiero a otros impuestos como teléfonos y publicidad. Finalmente en materia de procedimientos se busca la modernización con diversas

normas para agilizar y volver eficiente la administración tributaria en asunto de notificación, sanciones y recursos.

Para valorar la necesidad de esta reforma hay que partir de los problemas del sistema tributario existente, en especial del impuesto predial, de sus deficiencias y del alcance de las alternativas de solución que se plantean; a continuación analizaremos estos aspectos.

## **CAPITULO PRIMERO EL IMPUESTO PREDIAL**

Dos aspectos centrales se pretenden reformar respecto de este impuesto:

- a) El Sistema de autoavalúo y el sistema de facturación.
- b) Las Tarifas del impuesto predial
- a) El sistema de autoavalúo y el sistema de facturación

### La problemática del sistema del impuesto predial.

El impuesto predial que rige en la ciudad de Bogotá es el de autoavalúo adoptado por el Estatuto Orgánico de Bogotá (decreto ley 1421 de 1993), con las modificaciones dadas por la ley 601 de 2000.

El sistema de autoavalúo implica la presentación de declaraciones tributarias privadas por parte de los contribuyentes que liquidan su impuesto, sobre unas bases mínimas y por su parte los procesos de revisión y aforo en caso de declaraciones inexactas o de omisos. Para ello la administración debe transcribir las declaraciones y adelantar procesos administrativos cuya duración puede ser de 2 a 3 años. Estos procesos se justifican en los casos en que la Administración Tributaria desconoce los contribuyentes y sus bases, y para ello se aplica un procedimiento similar al del impuesto de renta a nivel nacional consagrado en el estatuto tributario nacional.

El sistema de autoavalúo definido inicialmente para el Distrito Capital cumplió un papel histórico en 1994 para responder ante la falta de los registros de los inmuebles, el atraso de la formación catastral y la ineficiencia de la administración tributaria. La reforma en dicho año implicó un proceso de modernización y fortalecimiento del impuesto predial, que se incrementó a tasas superiores al 100%.

Este papel perdió vigencia cuando el Catastro Distrital logra unos niveles aceptables de registro y actualización y además hizo crisis a finales de la década de los noventa, cuando el autoavalúo llevó a declarar unos valores fiscales ajustados anualmente por inflación, que superaron en buena parte los comerciales, sumidos en una aguda crisis del sector inmobiliario.



## ZARAMA & ASOCIADOS consultores

Ante esta crisis la ley 601 de 2.000, adoptó la decisión radical de permitir que cada año el contribuyente podría declarar sobre la base mínima del avalúo catastral.

En resumen Bogotá tiene un sistema de declaración privada pero la base gravable mínima es el avalúo catastral y más del 95% de los ciudadanos tributan sobre esta base mínima.

Podemos concluir que Bogotá que tiene administrativamente un sistema de catastro organizado y actualizado, se quedó con las desventajas administrativas del autoavalúo.

Para entender esta problemática podemos traer como ejemplo el de un predio que no declara, en el caso de Bogotá tiene que iniciarse un proceso de sanción por no declarar, con traslado de cargos y recursos; posteriormente se iniciará el proceso de aforo para determinar el impuesto con el cumplimiento de todos los trámites y garantías, lo cual en su conjunto puede demorar tres o cuatro años, para poder contar con un título ejecutivo para el cobro del impuesto del contribuyente omiso, que se aleja más del cumplimiento por cuanto al impuesto y los interés que debe, se le adiciona el cobro de exorbitantes sanciones.

Esta situación contrasta con el sistema del impuesto predial bajo facturación oficial, en el cual la entidad municipal que conoce los contribuyentes y las bases del avalúo, por el censo catastral, procede a emitir una factura con la liquidación del impuesto predial la cual se notifica al contribuyente y en caso de que no se pague la misma sirve inmediatamente como título ejecutivo para el cobro. Bajo dicho sistema no existen declaraciones privadas, sanciones de extemporaneidad o aforo; de tal forma que el proceso es muy simple y eficiente. Este proceso de facturación es válido para los entes territoriales que cuentan con un registro de inmuebles y de avalúos relativamente actualizados, de forma tal que se evitan proceso de transcripción de declaraciones privadas y de largos trámites administrativos para el cobro de los que no cumplen la obligación.

Por su parte el autoavalúo presenta como ventaja especial que los contribuyentes que tuvieran predios no registrados, por la desactualización catastral, puedan declarar y tributar sobre el predio, lo cual no era posible en el sistema de facturación, dado que el predio no estaba registrado y no se le podía emitir factura

oficial. Adicionalmente el sistema de facturación no permitía fácilmente que los contribuyentes que consideraran que su avalúo estaba muy desactualizado, pudieran declarar por un mayor valor, para evitar en muchas ocasiones la ganancia ocasional, ya que para efectos del impuesto de renta se acepta como costo fiscal el autoavalúo del año anterior presentado oportunamente.

En la reforma tributaria nacional del 2006 Ley 1111, a iniciativa del propio Distrito Capital, se incluyó una facultad para que los municipios y distritos pudieran optar por sistemas mixtos de autoavalúos y facturación, para poder hacer una administración más eficiente y adecuada

Las condiciones propias de cada entidad territorial y para que así se pudieran aprovechar las ventajas de uno y otro sistema.

A pesar de que se abrió la posibilidad de contar con sistemas mixtos, el Distrito capital no había adoptado el sistema de facturación, por el temor de que las deficiencias existentes en las bases de información, lo pudieran llevar a expedir facturas con errores que quedarán en firme como determinaciones oficiales y en muchos casos se beneficiara el contribuyente de forma injustificada con dicha situación.

#### La reforma propuesta sobre el sistema del impuesto predial

El proyecto de Acuerdo, en su artículo 6 establece un "sistema simplificado de facturación del impuesto predial", recoge el sistema general de facturación, pero limitado a los predios residenciales de los estratos 1, 2 y 3 que no tengan un avalúo catastral superior a \$ 80 millones, o cuando estos predios fueran de uso mixto con comercial, el avalúo no sea superior a \$40 millones.

Se establecen los requisitos de la factura oficial y se dan dos meses para presentar recursos contra la misma y se permite que dentro de estos dos meses pueda presentar declaración privada con autoavalúo. Igualmente deben declarar por autoavalúo los predios que reuniendo las condiciones del sistema de facturación, no reciben la factura por no tener avalúo catastral, en cuyo caso deben declarar con las bases presuntivas mínimas por metro cuadrado que tiene establecida la legislación distrital.

Se desprende de la propuesta que en caso de pagos extemporáneos es solamente el interés de mora sin más sanciones para este sistema de facturación.

#### Balance de la propuesta del régimen de facturación predial.

El sistema de facturación del impuesto predial era ya una necesidad para el Distrito Capital, dado que tiene un registro y bases muy actualizadas, y se desgasta administrativamente en los procesos de declaración privada sin una real justificación.

Sin embargo debemos señalar que la propuesta es muy tímida, ya que se plantea solamente para unos estratos y es limitada hasta ciertos avalúos catastrales, cuando debería ser para todos los contribuyentes del impuesto predial.

El temor de la administración distrital de dejar consolidadas actuaciones de facturación oficial con errores, se puede corregir con un adecuado diseño del sistema de facturación, en el cual se establezcan medidas como las siguientes:

- a) Se crea la obligación para el contribuyente de señalar las inconsistencias de la factura dentro de los dos meses a su envío.
- b) Si el contribuyente reporta las inconsistencias y paga el valor reconocido, se expedirá una factura adicional de la cual descontará el pago inicial y deberá cancelarla sin intereses dentro de los dos meses siguientes a su envío. En adelante todas las correcciones causan intereses desde la fecha de pago de la factura inicial.
- c) Establecer un sistema gradual de sanciones de corrección de la facturación, cuando no se reportó oportunamente la inconsistencia.
- d) La administración dentro de los dos años siguientes a la expedición de las facturas iniciales, podrá corregir sus errores y presentar facturas adicionales, si establece los elementos reales de la liquidación del impuesto y el contribuyente no reportó las inconsistencias, en cuyo caso liquidará una sanción de inexactitud, con un sistema de reducción si hay pago.
- e) Se eliminan las sanciones de extemporaneidad y por no declarar.

Con estas normas se puede establecer el sistema de facturación para la totalidad de los contribuyentes, sin limitar la acción de la administración para corregir los errores y se supera el temor a dejar sentados actos oficiales inmodificables; con ello se ganaría mucho en el proceso de eficiencia administrativa y cobro, ya que el sistema de declaración privada no se justifica cuando se tienen registros y avalúos actualizados.

Dado que el sistema de autoavalúo genera ventajas adicionales, se mantendría un sistema mixto, para permitir esta opción de autoavalúo en los siguientes casos:

- a) Cuando no se ha expedido facturación sobre el predio y no se encuentra en la base de notificación. El contribuyente está obligado a reportar su inmueble y presentará declaración de autoavalúo con las bases mínimas de metro cuadrado, dentro de los plazos para pagar la facturación, en adelante pagará intereses.
- b) Cuando el contribuyente opte por declarar como avalúo un valor superior al avalúo catastral y liquidar y pagar un mayor impuesto, dentro de los dos meses siguientes a la notificación de la facturación, en adelante las declaraciones de autoavalúo pagarán intereses.

En conclusión sobre el sistema predial.

La propuesta del sistema mixto de facturación y autoavalúo es válida pero se presenta de forma limitada, sólo para los residenciales y estrato 1, 2 y 3; se debería ampliar a todos los contribuyentes del impuesto predial, sin temor alguno y adoptando unas medidas para poder corregir los errores de la administración, como las planteadas en el acápite anterior, a la vez que se deberían mantener las ventajas del autoavalúo para capturar los no registrados y a aquellos contribuyentes que quieren declarar mayores valores.

Es entonces válido y urgente ante la problemática existente, plantear la necesidad de adoptar el sistema mixto de facturación y autoavalúo, pero no con las limitaciones propuestas, sino de una forma generalizada y dando posibilidad a la administración de corregir las facturas.

## B) LAS TARIFAS DEL IMPUESTO PREDIAL

### La problemática de la tarifas del impuesto predial

Nuestro sistema impositivo debe responder a criterios de progresividad y equidad, así lo ordena la Constitución Política y las leyes que definen en particular el impuesto predial, que establece que sus tarifas deben establecerse progresivamente en relación con el uso de los predios, su estrato y el nivel de actualización catastral.

En Consejo de Estado ha señalado en reciente jurisprudencia, que la progresividad no se da solamente con tarifas diferenciales por estrato, sino que también se presenta en la determinación de las tarifas sobre la base de los avalúos catastrales, ya que uno de los indicadores de los avalúos catastrales es el estrato del predio.

Sin entrar en discusión sobre esta jurisprudencia, podemos señalar que los Municipios y Distritos, al definir las tarifas del impuesto predial deberán tener en cuenta los usos del predio (residencial, comercial, industrial, agrícola, dotacional, rural etc.) y en especial se aplicará la progresividad en los predios residenciales, para lo cual podrán aplicar el parámetro de los estratos socio-económicos o podrán hacerlo por valor de los avalúos catastrales.

Para definir los parámetros tarifarios a aplicar, debe tenerse en cuenta que la administración tributaria para ser eficiente, debe ser lo más clara y simple, y que las tarifas las aplicará el propio contribuyente en los sistemas de autoavalúo o por la administración tributaria en los sistemas de facturación.

En el caso del Distrito capital las tarifas están definidas en general por los usos del predio, pero en materia de los predios residenciales utiliza un sistema complejo, bajo el cual se combinan los estratos y dentro de ellos rangos de avalúo. Ver cuadro 1. Así las tarifas de los estratos 1, 2 y 3 son las mismas, el 4 por mil hasta un tope de avalúo \$32 millones y en adelante el 6 por mil. Para el estrato 4, la tarifa es del 6 por mil hasta los \$77 millones y del 7,5 por mil en adelante.

**IMPUESTO PREDIAL CUADRO 1**  
**TARIFAS EN LA LEGISLACION ACTUAL**

Según estrato	Avalúo medio valor metro	tarifa inferior	Tope en millones	tarifa superior
1 y 2		2,0	61	
1	214.017	4,0	32	6,0
2	431.532	4,0	32	6,0
3	714.816	4,0	32	6,0
4	1.246.129	6,0	77	7,5
5	1.410.080	7,0	205	9,5
6	1.801.202	7,0	205	9,5

Finalmente los estratos 5 y 6 tienen las mismas tarifas, que son del 7 por mil hasta los \$ 205 millones y del 9,5 por mil en adelante.

Para evitar saltos en la línea de progresividad se establecen unos valores fijos de descuento en los rangos superiores, igualmente existe una exención para los predios de estrato 1 y 2 con avalúo inferior a \$9 millones y una tarifa del 2 por mil siempre que el avalúo sea inferior a \$ 61 millones.

Estas tarifas del impuesto predial tienen un nivel de complejidad en cuanto requieren de operaciones de resta de valores absolutos para establecer el impuesto y adicionalmente es cuestionable la progresividad al tratar sin diferenciación los estratos 1, 2 y 3 e igualmente al no diferenciar los estratos 5 y 6.

Respecto de los demás usos, las tarifas en algunos casos como los predios comerciales, parqueaderos y lotes se diferenciaban por el avalúo, en los industriales según su impacto ambiental.

Las tarifas propuestas para el impuesto predial.

Los primeros cuatro artículos del Acuerdo presentado ante el Concejo de la Capital se refieren a una modificación de las tarifas del impuesto predial, que en los planteamientos de la Administración, no generan cargas adicionales, sino una redefinición de las mismas buscando mayor progresividad.



En los inmuebles residenciales se establece un sistema en el cual la tarifa es la sumatoria de dos componentes, el primero de acuerdo con el rango de avalúo entre el 0,75 por mil para los de menos de \$15 millones y el 5 por mil para los de avalúo superior a \$500 millones; a este valor se le sumará el otro componente tarifario que depende del valor del metro cuadrado integral (avalúo del predio dividido entre el área construida), que oscila entre el 0,75 por mil para el metro cuadrado inferior a \$ 150.000 y del 5 por mil para el valor del metro cuadrado superior a \$ 1.500.000. Ver cuadro 2.

**IMPUESTO PREDIAL CUADRO 2**  
**TARIFAS EN EL PROYECTO DE REFORMA**

avalúo Millones	tarifa C 1	\$ Metro cuadrado	tarifa C 2
menos 15	0,75	menos 150.000	0,8
60,00	1,00	300.000	1,0
80,00	2,00	800.000	2,0
100,00	3,00	1.000.000	3,0
500,00	4,00	1.500.000	4,0
más 500	5,00	más 1.500.000	5,0

Respecto de los predios comerciales se pasan de tarifas del 8 y 9,5 por mil a una tarifas por avalúo del 8 por mil para los inferiores a \$250 millones, del 9 por mil para los intermedios y del 10 por mil para los de avalúo superior a \$550 millones, lo cual significa que a estos predios superiores se les incrementa la tarifa en un 5% aproximadamente.

Respecto de los predios industriales se mantienen los rangos tarifarios del 8, 9 y 10 por mil, pero bajo los mismos parámetros de avalúo de los comerciales, en lugar de su categorización por el nivel de impacto ambiental.

Debe destacarse el caso de los predios dotacionales privados (colegios, hospitales, universidades, entidades sociales, etc.) los cuales pasan de una tarifa fija del 6,5 por mil a la tarifa entre el 8 y el 10 por mil dependiendo de los avalúos anteriormente señalados, lo cual puede llegar a significar hasta un incremento de más del 50% para los que tuvieran un avalúo superior a los \$550 millones.

Considera la administración que en el sector residencial el criterio de progresividad se aumenta al combinar la tarifa dependiendo del avalúo de una parte y de otra en el valor el valor del precio del metro cuadrado integral.

Balance de la propuesta de tarifas del impuesto predial.

Se pueden analizar los cambios tarifarios para el sector residencial por un lado y los demás cambios de los otros sectores.

Respecto de las tarifas de los inmuebles residenciales debemos señalar que establecer un sistema de componentes que se suman, uno de los cuales, el valor del metro cuadrado integral, no es manejado ni conocido por el contribuyente, sino que debe calcularlo realizando una operación de división, constituye un sistema complejo, que en principio va en contravía de los requerimientos de simplicidad y claridad del impuesto, para lograr un adecuado cumplimiento del mismo.

El argumento para proponer un sistema más complejo que el actual, es que con él se logra la mayor progresividad, dado que el avalúo recoge el estrato y el tamaño del predio respecto del avalúo termina por enfatizar en el valor de los predios por estrato, sin que se haga referencia a este elemento.

Si bien la administración presenta cuadros y proyecciones de la progresividad, de un análisis simple comparando las tarifas actuales y las propuestas sobre los predios residenciales se tiene que si se toma como valor por metro cuadrado el establecido como valor mínimo cuando no hay avalúo catastral, los resultados calculados sobre tres tipos de predio, uno pequeño de 40 metros cuadrados, uno mediano de 100 metros cuadrados y de uno grande de 250 metros cuadrados, en cada uno de los estratos existentes, se ven en los cuadros anexos 3, 4 y 5,

**IMPUESTO PREDIAL CUADRO 3**  
**SUPUESTOS DE TARIFAS ACTUAL Y DEL PROYECTO**  
**SEGÚN AVALÚO DEL PREDIO**  
**POR PRESUNCION LEGAL**  
**MINIMA**

<b>LEGISLACION ACTUAL</b>					<b>PROYECTO DE REFORMA</b>			
Según	Presunción	tarifa	Tope en	tarifa	avalúo	tarifa	\$ Metro	tarifa
estrato	metro	inferior	millones	superior	Millones	C 1	cuadrado	C 2
1 y 2		2,0	61					
1	379.000	4,0	32	6,0	menos 15	0,8	menos 150.000	0,8
2	646.000	4,0	32	6,0	60	1,0	300.000	1,0
3	1.025.000	4,0	32	6,0	80	2,0	800.000	2,0
4	1.667.000	6,0	77	7,5	100	3,0	1.000.000	3,0
5	1.926.000	7,0	205	9,5	500	4,0	1.500.000	4,0
6	2.290.000	7,0	205	9,5	más 500	5,0	más 1.500.000	5,0

**IMPUESTO PREDIAL CUADRO 4**  
**COMPARATIVO DE EFECTOS TRARIFARIOS ACTUAL Y DEL PROYECTO DE REFORMA**  
**SEGÚN AVALÚO DEL PREDIO**  
**POR PRESUNCION LEGAL MINIMA**

Según	Extensión	Valor	Valor	Tarifa	Nueva		total	Variación
Estrato	metros 2	Avaluo	presunción	anterior	C1	C2	tarifa	Porcentual
6	40	91.600.000	2.290.000	7,0		3,0	5,0	8,0
	100	229.000.000	2.290.000	9,5		4,0	5,0	9,0
	250	572.500.000	2.290.000	9,5		5,0	5,0	10,0
5	40	77.040.000	1.926.000	7,0		2,0	5,0	7,0
	100	192.600.000	1.926.000	7,0		4,0	5,0	9,0
	250	481.500.000	1.926.000	9,5		4,0	5,0	9,0
4	40	66.680.000	1.667.000	6,0		2,0	5,0	7,0
	100	166.700.000	1.667.000	7,5		4,0	5,0	9,0
	250	416.750.000	1.667.000	7,5		4,0	5,0	9,0
3	40	41.000.000	1.025.000	6,0		1,0	4,0	5,0
	100	102.500.000	1.025.000	6,0		4,0	4,0	8,0
	250	256.250.000	1.025.000	6,0		4,0	4,0	8,0
2	40	25.840.000	646.000	2,0		1,0	2,0	3,0
	100	64.600.000	646.000	6,0		2,0	2,0	4,0
	250	161.500.000	646.000	6,0		4,0	2,0	6,0
1	40	15.160.000	379.000	2,0		1,0	2,0	3,0
	100	37.900.000	379.000	2,0		1,0	2,0	3,0
	250	94.750.000	379.000	6,0		3,0	2,0	5,0

**IMPUESTO PREDIAL CUADRO 5**  
**COMPARATIVO DE EFECTOS TRARIFARIOS ACTUAL Y DEL PROYECTO DE REFORMA**  
**SEGÚN AVALÚO DEL PREDIO**  
**POR PRESUNCION LEGAL MINIMA**

Sube tarifa	11 casos	61,11%
Baja tarifa	5 casos	27,78%
Se mantiene	2 casos	11,11%
Variación media aritmética		13,57%

De estos cuadros podemos destacar que:

En el 61,11% de los casos la tarifa sube, siendo el incremento del 50% en la tarifa en el estrato 1 predios pequeños y medianos y en el estrato 2 predios pequeños, el incremento es del 33% en el estrato 3 predios medianos y grandes. En el estrato 4 los incrementos son del 16% para los pequeños predios y del 20% para los medianos y grandes. En el estrato 5 el incremento es del 28,5% para los predios medianos, y en el estrato 6 es del 14, 3 para los predios pequeños.

En el 27,78% de los casos baja la tarifa, destacando las siguientes: en el estrato 1 predios grandes baja el 16%, al igual que los pequeños del estrato 3, mientras que los medianos del estrato 2 bajan el 33% en la tarifa.

Esta aplicación práctica por predios según tamaño y estrato varía cuando el valor por metro cuadrado no es el de la presunción legal mínima, y hacemos los cálculos con un valor promedio de acuerdo con el primer, sexto y décimo, de valor del avalúo de metro cuadrado que presenta la administración en la exposición de motivos; en los cuadros se presentan los resultados de los cuales se desprende que las variaciones tarifarias son erráticas y se generan distorsiones por el nivel de actualización del avalúo catastral.

En efecto el cuadro 13 de la exposición de motivos muestra como en el estrato 1, el valor por metro cuadrado está entre 143 mil y 580 mil pesos. En el estrato dos está entre 210 mil y 880 mil pesos metro cuadrado; en el estrato 3 varía entre 341 mil y 1 millón 182 mil pesos. En el Estrato 4 la oscilación se da entre 887 mil y un millón 854 mil pesos. En el estrato 5 varía el avalúo entre 1 millón 41 y un mil pesos y dos millones 759 mil pesos. Finalmente en el estrato 6 la variación del avalúo por metro cuadrado está entre 1 millón 356 mil pesos y 3 millones 457 mil pesos.

Este nivel de dispersión muestra que basar las tarifas en el avalúo puede traer inequidades y distorsiones importantes.

De otra parte la determinación del valor integral del metro cuadrado, no está establecida para la administración que se propone un sistema de facturación para los estratos 1, 2 y 3 hasta de menos de 50 millones de avalúo; al igual que la dificultad para los demás contribuyentes que deben aplicar el autoavalúo.

Si se trata de obtener mayor equidad y progresividad con las tarifas, se puede establecer un sistema que tenga en cuenta los estratos, diferenciando cada uno de ellos, y dentro de los mismos determinar unos rangos tarifarios por avalúo.

En el cuadro anexo 6 se presenta un modelo de lo que pueden ser unas tarifas por estrato y avalúos, que superan las dificultades del sistema actual y del propuesto y generan la mayor equidad y progresividad.

## IMPUESTO PREDIAL CUADRO 6

### TARIFAS PROPUESTA POR AVALÚO Y ESTRATO

#### ESTRATO 1

Avaluo catastral (millones)

Desde	Hasta	Tarifa
	10	2,0%
10	20	2,5%
20	35	3,0%
35	50	3,5%
50		4,0%

#### ESTRATO 2

Avaluo catastral (millones)

Desde	Hasta	Tarifa
	20	2,5%
20	35	3,0%
35	60	4,0%
60	100	4,5%
100		5,5%

#### ESTRATO 3

Avaluo catastral (millones)

Desde	Hasta	Tarifa
	40	4,0%
40	60	4,5%
60	90	5,0%
90	130	6,0%
130		7,0%

#### ESTRATO 4

Avaluo catastral (millones)

Desde	Hasta	Tarifa
	50	5,5%
50	130	6,0%
130	220	7,0%
220	350	8,0%
350		8,5%

#### ESTRATO 5

Avaluo catastral (millones)

Desde	Hasta	Tarifa
	65	7,0%
65	150	7,5%
150	300	8,0%
300	500	9,0%
500		10,0%

#### Estrato 6

Avaluo catastral (millones)

Desde	Hasta	Tarifa
	80	7,5%
80	180	8,0%
180	350	9,0%
350	600	10,0%
600		11,0%

No se encuentra evidencia de un razonamiento que nos demuestre que la utilización del avalúo y el precio por metro cuadrado, sea más equitativo que los rangos por estrato y dentro de cada uno de ellos diferentes niveles de avalúo. Esta última forma permite modelar el sistema, para establecer la mayor progresividad posible.

**IMPUESTO PREDIAL CUADRO 7**  
**COMPARATIVO DE EFECTOS TRARIFARIOS ACTUAL,**  
**PROYECTO Y NUEVA PROPUESTA**  
**SEGÚN EXTENSION DEL INMUEBLE POR ESTRATOS**

	Extensión	Avalúo	Actual	Proyecto	Propuesta
Estrato 1	40	8.560.680	2,0	1,8	2,0
	100	21.401.700	2,0	2,0	3,0
	250	53.504.250	2,0	2,0	4,0
Estrato 2	40	17.261.280	2,0	3,0	2,5
	100	43.153.200	2,0	3,0	4,0
	250	107.883.000	6,0	6,0	5,5
Estrato 3	40	28.592.640	4,0	3,0	4,0
	100	71.481.600	6,0	4,0	5,0
	250	178.704.000	6,0	6,0	7,0
Estrato 4	40	49.845.160	6,0	5,0	5,5
	100	124.612.900	7,5	8,0	6,0
	250	311.532.250	7,5	8,0	8,0
Estrato 5	40	56.403.200	7,0	5,0	7,0
	100	141.008.000	7,0	8,0	7,5
	250	352.520.000	9,5	8,0	9,0
Estrato 6	40	72.048.080	7,0	7,0	7,5
	100	180.120.200	7,0	9,0	9,0
	250	450.300.500	9,5	9,0	10,0



En cada uno de los estratos se ve la progresividad y se superan los baches tarifarios que se ven en el sistema actual y el de la reforma planteada.

Al ser definidas las tarifas por el Concejo Distrital, se facilita y deja claro para el contribuyente como debe liquidar su impuesto, o para la administración cuando esta lo liquida por el sistema de facturación.

Para completar esta valoración de los sistemas tarifarios, se presenta en análisis de predios de valor de 50, 100, 180, 300 y 500 millones de pesos, ubicados en cada uno de los estratos, de lo cual varía su extensión y el valor integral de metro cuadrado, con lo cual se puede ver los resultados de los sistemas tarifarios actual, de la reforma y el de una nueva propuesta que conserve estratos diferenciados y mayores rangos de avalúos.

## **IMPUESTO**

### **PREDIAL**

### **CUADRO 8**

#### **COMPARATIVO DE EFECTOS TRARIFARIOS ACTUAL, PROYECTO Y NUEVA PROPUESTA SEGÚN AVALÚO DEL PREDIO**

<b>PREDIO DE VALOR DE</b>		<b>50.000.000</b>		
<b>Estrato</b>	<b>Extensión</b>	<b>Propuesta Tarifa</b>	<b>Proyecto acuerdo Total tarifa</b>	<b>Actual Tarifa</b>
1	234	3,5	2,0	2,0
2	116	4,0	3,0	2,0
3	70	4,5	3,0	6,0
4	40	5,5	5,0	6,0
5	35	7,0	5,0	7,0
6	28	7,5	6,0	7,0

**PREDIO DE VALOR DE 100.000.000**



**ZARAMA & ASOCIADOS**  
consultores

Estrato	Extensión	Propuesta Tarifa	Proyecto acuerdo Total tarifa	Actual Tarifa
1	467	4,0	4,0	6,0
2	232	4,5	5,0	6,0
3	140	6,0	5,0	6,0
4	80	6,0	7,0	7,5
5	71	7,5	7,0	9,5
6	56	8,0	8,0	9,5

**PREDIO DE VALOR DE 180.000.000**

Estrato	Extensión	Propuesta Tarifa	Proyecto acuerdo Total tarifa	Actual Tarifa
1	841	4,0	5,0	6,0
2	417	4,5	6,0	6,0
3	252	6,0	6,0	6,0
4	144	6,0	8,0	7,5
5	128	7,5	8,0	9,5
6	100	8,0	9,0	9,5

**PREDIO DE VALOR DE 300.000.000**

Estrato	Extensión	Propuesta Tarifa	Proyecto acuerdo Total tarifa	Actual Tarifa
1	1.402	4,0	5,0	6,0
2	695	5,5	6,0	6,0
3	420	7,0	6,0	6,0
4	241	8,0	8,0	7,5
5	213	8,0	8,0	9,5
6	167	9,0	9,0	9,5

**PREDIO DE VALOR DE 500.000.000**



## ZARAMA y ASOCIADOS consultores

Estrato	Extensión	Propuesta Tarifa	Proyecto	Actual Tarifa
			acuerdo Total tarifa	
1	2.336	4,0	5,0	6,0
2	1.159	5,5	6,0	6,0
3	699	7,0	6,0	6,0
4	401	8,5	8,0	7,5
5	355	9,0	8,0	9,5
6	278	10,0	9,0	9,5

En el análisis de la aplicación del sistema planteado en la reforma, se puede observar como no supera totalmente la falta de progresividad y tiene saltos que rompen la equidad.

### Las tarifas de otros usos.

La propuesta de modificar las tarifas para otros usos de los inmuebles, implica en líneas generales un incremento de los impuestos en ciertos sectores, lo cual significa un incremento en la carga tributaria en contra a lo señalado en la exposición de motivos, especialmente en los predios comerciales y en los predios dotacionales privados.

En los predios industriales y los lotes, es indeterminable su efecto por no poder cuantificarse el mismo y dado el cambio de criterio de los rangos ambientales por avalúo en el caso de los predios industriales.

La reducción de la tarifa para los predios rurales del 4 por mil al 1,5 por mil no está sustentada en una razonabilidad económica, por cuanto los predios rurales siguen con los avalúos catastrales más bajos.

### Conclusión sobre las tarifas del impuesto predial.

Cambiar el rango del estrato por el de rango de avalúo por metro cuadrado, genera mayor progresividad frente al sistema actual, pero deja baches tarifarios y casos erráticos por las distorsiones del avalúo catastral existente.

Por lo anterior se recomienda establecer un sistema tarifario simple, que de mayor progresividad diferenciando tarifas por estrato, hoy iguales para los estratos 1, 2 y 3, así como para los estratos 5 y 6. Adicionalmente para mejor esta progresividad se puede establecer varios rangos de avalúo en cada estrato.

Las tarifas del proyecto de reforma son complejas y dificultan el cumplimiento de los contribuyentes en el caso del autoavalúo y de la facturación, dada la falta de certeza de los metros construidos.



**ZARAMA & ASOCIADOS**  
consultores

Con un sistema tarifario claro y simple se propicia el cumplimiento y en caso de adoptar la facturación, se facilita el trabajo de la administración, que tiene claro en valor del avalúo y el estrato al cual pertenece el predio.

Un sistema como el presentado en la reforma, además deja sin la certeza la facturación sobre el valor integral del metro cuadrado por parte de la administración y haría dificultosos la liquidación del impuesto para el caso del autoevalúo.

Es entonces válido plantear la necesidad de reformar el sistema tarifario, pero no con las tarifas propuestas, sino con un esquema más simple y progresivo.

Finalmente debemos señalar que la reforma predial en líneas generales, de acuerdo con los cálculos hechos y las comparaciones tarifarias, implica un aumento de las tarifas y de la carga tributaria, que no ha sido expuesta claramente por la Administración al presentar este proyecto de reforma como una simplificación y modernización sin fines recaudatorios.

## **CAPITULO SEGUNDO**

### **IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO TRIBUTACION DE LOS PEQUEÑOS COMERCIANTES CON BASE EN LA RENTA DEL SUELO Y LOS EMPLEADOS**

#### **NECESIDAD DE UN TRATAMIENTO ESPECIAL PARA LOS PEQUEÑOS CONTRIBUYENTES.**

Las micro y pequeñas empresas, constituyen un importante eslabón dentro del tejido económico de las sociedades en desarrollo y perviven en buena parte amparados en la informalidad, la evasión, la explotación de la fuerza laboral, en la cual se incluyen los dueños y su núcleo familiar; con lo cual evitan los costos que implican las cargas fiscales, parafiscales, laborales y el costo de transacción que impone la legalidad de las operaciones comerciales.

La informalidad de estas micro y pequeñas empresas se convierte paradójicamente en una limitación para su crecimiento y rentabilidad, por cuanto no acceden a fuentes financieras bancarias y buscan formas alternas de financiación (mesas privadas y con intereses de usura), no pueden hacer economías de escala en sus compras ni acceder a descuentos, en general como se plantea en los estudios realizados por el propio distrito Capital, los pequeños comerciantes compran caro, venden caro y tienen mínimos márgenes de utilidad, que permiten la subsistencia, pero no el crecimiento y expansión.

Si bien todos los ciudadanos tienen que aportar con impuestos para atender las necesidades comunes, no es menos cierto que la tributación tiene que responder a criterios de justicia y progresividad.

Hay un reconocimiento generalizado en la sociedad que a estas empresas no se les puede exigir el cumplimiento y las cargas de las empresas medianas o grandes y que en materia tributaria cuando se ha pretendido forzar su cumplimiento, los resultados han sido ineficientes, por el alto costo que demanda su control, el bajo nivel de aporte de estas empresas y su resistencia a la formalización, que es un requisito de sobrevivencia económica. La concentración del impuesto de industria y comercio en el Distrito Capital es contrastante, mientras los dos mil grandes contribuyentes, que representan el 1,2% del universo aportan el 74% del recaudo, los pequeños contribuyentes unos 145.633 que representan el 84,%, tributan el 4% del recaudo. Es evidente que el control debe ser diferenciado y que por las condiciones económicas y sociales de los pequeños es conveniente tener un régimen especial y simple.

Las autoridades distritales en la exposición de motivos de la ley, plantean claramente esta situación:



*“De otra parte, la informalidad es otro fenómeno que tiene un impacto directo sobre el cumplimiento de las obligaciones tributarias. Un indicador que ilustra su magnitud es el registrado por el DANE en el 2007, según el cual, la informalidad laboral alcanzó niveles del 57% para las trece principales ciudades. En el caso de los empresarios la informalidad surge, entre otros elementos, por el análisis costo-beneficio que realizan entre el ahorro de evadir los tributos y los costos de cumplimiento de las diferentes obligaciones tributarias, frente a los costos que le puede implicar las posibilidades de crédito, el acceso a los servicios gubernamentales y el costo por el riesgo de ser descubierto. Al efectuar esta evaluación, muchos empresarios deciden aprovechar las ventajas que le reporta la informalidad, donde también tienen en cuenta que, frente a los contribuyentes cumplidos, esto les permite tener precios más bajos por los menores costos e impuestos en que incurren y que de paso les permite aprovechar una competencia desleal.*

*Diseñar un sistema adecuado para el tratamiento de estas empresas, ha sido una preocupación de las autoridades nacionales y distritales, en especial frente al tema tributario en los impuestos de renta, IVA e industria y comercio.*

*En este sentido, desde hace varias décadas, diferentes países emprendieron el desarrollo de sistemas de tributación tratando de atender a sus contribuyentes de acuerdo con la definición de categorías. En varios casos se han desarrollado administraciones y programas para los grandes contribuyentes y a veces, de manera complementaria, se han diseñado sistemas simplificados para los pequeños. Son diversas las experiencias como diversos son los impuestos y los objetivos y las prioridades presentes en cada uno.*

*A título de ejemplo, puede citarse el monotributo argentino, el cual recoge en un sólo sistema la tributación del impuesto al valor agregado, el impuesto a las ganancias y la seguridad social, para las personas físicas, excluyendo a las sociedades. Este régimen simplifica las obligaciones para los contribuyentes, y determina el impuesto a pagar por parte de la administración tributaria a partir de elementos que permiten una estimación objetiva de la renta y el impuesto.*

*Otro ejemplo muy interesante es el sistema tributario municipal español. El mismo corresponde al denominado Impuesto a las Actividades Económicas –IAE–. Este tributo recae sobre las personas físicas, jurídicas y entidades sin personería jurídica. Grava el ejercicio de toda clase de actividades económicas empresariales, profesionales o artísticas. El Impuesto cobija la capacidad económica y los beneficios presuntos que se estima pueden derivarse del desempeño de una actividad económica. Se tiene en cuenta la renta virtual, con independencia inclusive de si se genera o no beneficio. El valor del impuesto o “cuota”, se calcula a través de la aplicación de la cuantía básica, más la superficie del local, el coeficiente de ponderación general, y el coeficiente de ponderación del local.*

*Para cuantificar la obligación se tienen en cuenta diferentes elementos, cuyo peso o uso varía dependiendo de la actividad de que se trate, y entre ellos se encuentran: potencia instalada, número de obreros, población inscrita en el padrón municipal, aforo de asistentes y tamaño del local.”<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup> Exposición de motivos. Proyecto de acuerdo “Por el cual se establecen medidas de modernización y simplificación del Sistema Tributario del Distrito Capital”

## LA EXPERIENCIA NACIONAL DEL RUI

En materia de Impuesto de Renta y de IVA, el congreso aprobó en 1996 la ley 488 que en su artículo 28 creó el RUI o régimen unificado de imposición para las micro y pequeñas empresas, con lo cual estas tendrían un tratamiento especial, para pagar unas cuotas fijas establecidas con bases técnicas, sobre medias estadísticas de factores objetivos como consumo de servicios, área o extensión del local y otros elementos, los cuales calcularía la DIAN e informaría al pequeño contribuyente para que hiciera pagos fijos mensuales por concepto de Renta e IVA.

**ARTICULO 28.** *Se adiciona el Estatuto Tributario con el siguiente artículo:*

*"Artículo 763-1. Régimen Unificado de Imposición (RUI) para pequeños contribuyentes del impuesto sobre la renta y responsable del impuesto sobre las ventas. El impuesto sobre la renta y el impuesto sobre las ventas aplicable a los pequeños contribuyentes y responsables por un año calendario determinado, podrá liquidarse en forma unificada sobre los ingresos mínimos gravados que en forma presunta y general determine la administración tributaria para cada actividad a partir de bases de estimación objetivas.*

*Se entenderán como base de estimación objetivas, entre otras, los gastos efectuados por servicios públicos, así como el número de empleados, área del establecimiento, aportes a la seguridad social, ubicación geográfica, y los ingresos resultantes de las verificaciones realizadas mediante el procedimiento establecido en los dos (2) primeros incisos del artículo 758 del Estatuto Tributario"*

Este esquema simplificado fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional en Sentencia C-740/99 con ponencia del Magistrado Álvaro Tafur Galvis.

*"Ahora bien, el artículo 28 demandado confiere a la administración tributaria, la facultad de determinar la base gravable del "impuesto" (es decir, la magnitud a la que se aplica el tipo de gravamen y el resultado es la cuota, es decir, la cantidad de dinero que hay que ingresar en el tesoro para extinguir la obligación tributaria), al señalar en el inciso primero de la norma que éste "podrá liquidarse en forma unificada sobre los ingresos mínimos gravados que en forma presunta y general determine la administración tributaria para cada actividad a partir de bases de estimación objetivas". Y agrega el precepto que "para efectos de establecer las bases de estimación objetivas, la DIAN deberá realizar las verificaciones y/o censos que resulten necesarios"; y a partir del ingreso mínimo gravable presunto, la administración tributaria deberá determinar el monto unificado de los impuestos. De esa manera, no sólo se deja en poder de la administración tributaria la determinación de éste elemento, con total desconocimiento del mandato constitucional, sino que además no se especifican cuáles de los ingresos mínimos son los gravados, sobre los cuales se aplica la tarifa.*



*De otra parte, el régimen unificado de imposición, establecido en el artículo 28 de la ley 488 de 1998 no es un simple sistema de liquidación del impuesto de renta y ventas, a través del cual la administración tributaria persigue hacer efectivos los principios de equidad, eficiencia y progresividad, facilitando al contribuyente y responsable del tributo, el cumplimiento de sus deberes, mediante la cancelación unificada de éstos. Con el pretexto de simplificar, mediante un régimen unificado de imposición, los deberes de los particulares para con la administración tributaria, para el caso de los pequeños contribuyente, se está en realidad creando un nuevo impuesto, que viene a reemplazar los tributos vigentes de renta, ventas e industria, comercio y avisos."*

La Legislación nacional, finalmente terminó por dejar por fuera del IVA, de la obligación de llevar libros de contabilidad y de facturar sus operaciones, a los pequeños responsables, con unos topes y criterios entre los cuales de destaca para el 2010, no haber tenido el año anterior ingresos superiores a 4.000 UVT y no tener contratos superiores a 3.300 UVT.

## **LA EXPERIENCIA DEL DISTRITO**

Mediante el Acuerdo 28 de 1995 se estableció un sistema tratamiento especial para los pequeños comerciantes, estableciendo un sistema un sistema de tributación en industria y Comercio, basado en el recaudo que el proveedor cobraría a título de retención, cuando les vendiera las mercancías a dichos pequeños comerciantes; este sistema se llamó de retención por compras y liberaba al contribuyente de declarar y pagar impuestos adicionales por ICA.

El sistema implicaba que se tributaba anticipadamente a la tarifa del ICA sobre el costo de la mercancía, que es el valor de compra al proveedor y no era necesario cumplir con obligaciones adicionales.

El Consejo de Estado anuló este Acuerdo, por considerar que con él se estaba creando un nuevo impuesto no autorizado en la ley, así se lo planteara como un régimen preferencial y optativo para el contribuyente.

En el expediente No. 8156 de abril 10 de 1997, en acción de nulidad contra el Acuerdo 28 de 1995 del Concejo Distrital, el Consejo de Estado dijo precisando que el sistema especial no podía desconocer la esencia del impuesto de Industria y comercio establecido en la ley 14 de 1983, sin perjuicio de las modificaciones especiales dadas por el Estatuto Orgánico del Distrito Capital, del cual extraemos los siguientes apartes:

*"(...) los municipios quedaron autorizados para fijar la tarifa del impuesto, sobre la base gravable definida en el artículo 33 y desde luego, de acuerdo con la Constitución Política quedaron investidos de la potestad necesaria para recaudar y administrar los impuestos dentro de su jurisdicción. Tal facultad obviamente implica la potestad para recaudar y administrar a su favor los impuestos que se causen al cumplirse el hecho generador del tributo en su jurisdicción, sin que pueda*





*percibirlo por hechos económicos no contemplados en la ley, actividades ocurridas en otros municipios, o por aquellos que correspondiendo a actividad industrial, comercial o de servicios, por expresa prohibición legal no están gravados. Dentro del sistema de recaudo, la ley permite la percepción del tributo a medida que los presupuestos de la obligación tributaria se cumplen, conociéndose tal sistema como de "retención en la fuente".*

*(...) "Entendida la Ley 14 de 1983 como el marco dentro del cual se debe desarrollar la actividad tributaria local, se anota como una primera limitación a la facultad impositiva de los Concejos Municipales, la de no poder gravar actividades que se ejerzan en otras jurisdicciones municipales; esta limitación que es apenas obvia, surge de los límites territoriales de su competencia dada por el artículo 5º de la Constitución que consagra la división territorial de la Nación y del 196 cuando dispone que en cada Distrito Municipal habrá una corporación administrativa de elección popular que se denominará Concejo Municipal. En la regulación legal del impuesto de Industria y Comercio este principio no está desvirtuado ni desconocido, sino al contrario, sobre él está montado el sistema autorizado por la Ley 14 de 1983, como puede observarse en los siguientes apartes: las actividades allí mencionadas como "hechos gravables" están vinculadas al sujeto que las realiza (artículo 32) e igualmente la "base" al decir que está constituida por los ingresos brutos, se refiere a los obtenidos por las personas y las sociedades de hecho (artículo 33), o sea, las mismas reconocidas como sujetos pasivos...". Según el artículo 32 la materia imponible en este gravamen está constituida por el ejercicio, en una jurisdicción municipal de una actividad mercantil en cualquiera de sus manifestaciones industrial, comercial o de servicio por parte de personas (naturales o jurídicas) y sociedades de hecho, en forma permanente u ocasional, con o sin establecimientos e independientemente del factor de "ánimo de lucro" que conscientemente fue suprimido. Con relación a este elemento, la limitación a la cual están sujetos los Concejos es la que surge de las circunstancias de que las actividades que constituyen la materia imponible están descritas o definidas en la misma ley y por tanto se trata de conceptos obligatorios, sin que sea dable a los municipios variarlos. Tales definiciones de aplicación general están contenidas en las siguientes disposiciones..."*

*(...) "Y, si bien de acuerdo con el artículo 287 [3] de la Constitución Política, las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y tienen el derecho a establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, la misma norma prevé que esa autonomía se ejerce dentro de los límites de la Constitución y la Ley. En concordancia con dicho precepto, los artículos 300 [4] y 313 [4] ibídem, prescriben que corresponde a las asambleas y a los concejos municipales, respectivamente, decretar los tributos de conformidad con la ley. El impuesto de industria y comercio se encuentra regulado en la Ley 14 de 1983, cuyas previsiones fueron reiteradas en los artículos 195 a 213 del Decreto 1333 de 1986 o Código de Régimen Municipal. Tales disposiciones son aplicables a todos los municipios y distritos del país, salvo el Distrito Capital que se rige, en primer lugar,*



## ZARAMA & ASOCIADOS consultores

*por las previsiones especiales del Decreto 1421 de 1993, y, a falta de regulación especial, por las normas generales de la Ley 14 de 1983 y del Decreto 1333 de 1986. Pues bien, según los artículos 33 de la Ley 14 de 1983 y 196 del Decreto 1333 de 1986, la base gravable del impuesto de industria y comercio es el promedio mensual de ingresos brutos del año inmediatamente anterior. Y, aunque el Decreto consagra bases gravables especiales para los distribuidores de productos derivados del petróleo (artículo 196 [par. 2] y para el sector financiero (artículos 207 y ss), no señala bases presuntas para ninguna actividad, ni autoriza a los municipios y distritos para fijarlas en sus respectivas jurisdicciones territoriales.”*

### **LAS PROPUESTAS ACTUALES:**

Después de estos intentos fallidos, en la actualidad tanto la Nación como el Distrito proponen un tratamiento especial a los pequeños contribuyentes, con proyectos de ley y Acuerdo que actualmente se tramitan en las respectivas corporaciones públicas.

El proyecto de Ley del primer empleo presentado a nivel nacional, se proponen importantes medidas orientadas a la formalización empresarial, y a diseñar un sistema preferencial de tributación de los pequeños contribuyentes en renta, dado que en IVA ya tienen el régimen simplificado bajo el cual no tributan.

Estas medidas plantean dar unas tarifas de 0% por los dos primeros años, de la mitad de la general por el tercero y mantener esta tarifa reducida si el contribuyente tiene ingresos anuales inferiores a 1.000 UVT. Igualmente plantea reducciones de la carga parafiscal y de los derechos de matrícula para estos contribuyentes. Dicen las autoridades nacionales en su exposición:

### **“PROGRESIVIDAD EN EL CUMPLIMIENTO DE CIERTAS OBLIGACIONES TRIBUTARIAS, LABORALES Y COMERCIALES.**

*Como se señaló, uno de los problemas que más afectan la formalización empresarial en Colombia consiste en que las cargas para una micro y pequeña empresa que empieza son iguales que las que enfrenta una empresa grande, madura y consolidada. Las empresas recientemente creadas pasan por un período de aprendizaje y adaptación, en el que son más las inversiones realizadas que las utilidades recibidas y, por consiguiente, en el que las empresas aún no cuentan con el suficiente capital económico y social para enfrentar los riesgos que puedan llegar a amenazar su supervivencia. De hecho, las estadísticas muestran que cerca del 75% de las empresas que se crean, mueren antes de completar el tercer año. Aquellas que lo logran, tienden a formalizarse naturalmente. Esto significa que tres de cada cuatro nuevas empresas quiebran durante sus primeros tres años de operación. El hecho de que las empresas recientemente creadas incurran en grandes gastos, cuenten con poca liquidez y ostenten una limitada capacidad de gestión hace que cualquier modificación en sus costos de operación, por pequeña*



que sea, afecte significativamente su análisis costo-beneficio y, por ende, su decisión de continuar y operar en la formalidad.

*Las obligaciones económicas impuestas por ley, tales como los tributos, las cargas laborales no salariales y los costos de transacción de ciertos trámites, constituyen costos adicionales para las empresas, cuya onerosidad o incremento puede llevar a las nuevas empresas a decidir abandonar su actividad económica o desarrollarla en la informalidad. Como consecuencia de lo anterior y para efectos tanto de combatir la informalidad en las micro y pequeñas empresas como de acompañarlas en su proceso de aprendizaje, es necesario disminuir las cargas económicas a esas empresas durante sus primeros años de operación.*

*Con base en lo anterior, es evidente que es un buen negocio para el Estado y la sociedad en su conjunto dejar madurar a las empresas antes de imponerles el 100% de las cargas de ser formal, lo cual no debe tener mayor costo fiscal y por el contrario es una efectiva medida para la creación de empresas y empleos formales que, por lo tanto, ayudará a ampliar la base de contribuyentes.*

*Con el fin de lograr tal objetivo, los artículos 3, 5 y 7 de la presente ley establecen un sistema de progresividad para el pago del Impuesto sobre la Renta y Complementarios, para el pago de los aportes parafiscales (incluyendo los aportes en salud a la subcuenta de solidaridad del FOSYGA y al Fondo de Garantía de Pensión Mínima), y para la expedición y renovación del registro mercantil, en beneficio de las micro y pequeñas empresas creadas a partir de la promulgación de la Ley. Ese sistema, por una parte, permite que las nuevas micro y pequeñas empresas favorecidas paguen sucesivamente el 0%, 0%, 50% y 100% de la tarifa plena del Impuesto sobre la Renta y de los aportes parafiscales anteriormente mencionados, así como el 0%, 50%, 75% y 100% del canon establecido tanto para la expedición como para la renovación del registro mercantil, en sus primeros cuatro años calendario de operación, incentivando de esta forma su inserción y adaptación paulatina a la formalidad."*

Complementariamente se propone excluirlos del sistema de renta presuntiva y de retención, durante el periodo de estos beneficios, que no pueden ir más allá del 2017, salvo la reducción de permanente de la tarifa de renta para los micro-contribuyentes.

La propuesta del Gobierno incluye una necesaria reducción y gradual desaparición de la deducción por inversiones en activos fijos productivos a partir del 2011, dado el alto costo fiscal de esta medida, más de cuatro billones anuales.

Igualmente toma medidas plausibles en cuanto a simplificación y administración de los tributos, como dejar de presentar declaraciones en cero y un saneamiento para los que no declararon retenciones en cero.

Esta reforma hace parte de un acuerdo político sobre el estímulo al primer empleo, con beneficios tributarios y se preveé que sea tramitada rápidamente, por cuanto hay un relativo consenso y el Gobierno necesita evitar el desangre fiscal de la deducción antes señalada.

## LA PROPUESTA DISTRITAL

Se propone un régimen de pequeños contribuyentes para el impuesto de industria y comercio por factores objetivos, con finalidades de legalización y simplificación; tal como lo señala el proyecto de Acuerdo:

*"Esta propuesta de implantación de un sistema de tributación especial para los actuales contribuyentes del régimen simplificado y los pequeños contribuyentes del impuesto de industria y comercio tiene varios objetivos. Por una parte, a) facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, b) promover la formalización de contribuyentes potenciales que actualmente se encuentran por fuera de los sistemas de información administrativos, c) permitir un mejor conocimiento de los contribuyentes de éste tributo y d) generar a los mismos un mayor grado de conciencia tributaria y de pertenencia a la Ciudad. Por la otra parte, se busca simplificarle a la administración tributaria el control de los pequeños contribuyentes, que poco aportan a la recaudación, de manera que pueda concentrar sus esfuerzos de fiscalización y cobro a los medianos y grandes contribuyentes."*<sup>2</sup>

El proyecto de acuerdo establece unos valores de ingreso presumido y de impuesto a pagar según rangos de renta anual del suelo y el número de trabajadores del establecimiento, así:

## CUADRO 1

<b>Renta mensual suelo sobre avalúo catastral</b>		1%	Renta máxima del suelo	1.008
<b>Tarifa régimen objetivo</b>	0		Avalúo máximo del inmueble	206.262.000
<b>Valor UVT en \$ 2010</b>	24.555		Ingreso Máximo año anterior	541.290.000

<sup>2</sup> Tomado de "Proyecto de Acuerdo de iniciativa de la Administración "Por el cual se establecen medidas de modernización y simplificación del Sistema Tributario del Distrito Capital". Radicación No. 1-2010-37233."

**Ingreso presunto anual por factor renta de suelo y No, de Trabajadores**

Renta anual	hasta	1	2	3	4	5
204	372	4.692	6.096	7.500	8.796	10.680
372	528	7.296	8.580	9.876	11.340	13.512
528	684	9.900	11.064	12.240	13.704	16.356
684	852	12.504	13.548	14.604	16.080	19.200
852	1.008	15.108	16.044	16.980	18.444	22.044

**Aumento del ingreso anual por cada trabajador acumulado**

Renta anual	hasta	El primero	de 1 a 2	de 2 a 3	de 3 a 4	de 4 a 5
204	372	4.692	1.404	1.404	1.296	1.884
372	528	7.296	1.284	1.296	1.464	2.172
528	684	9.900	1.164	1.176	1.464	2.652
684	852	12.504	1.044	1.056	1.476	3.120
852	1.008	15.108	936	936	1.464	3.600

**Ingreso anual promedio sobre valor de la renta del suelo**

Renta anual	hasta	1	2	3	4	5
204	372	13	16	20	24	29

372	528	14	16	19	21	26
528	684	14	16	18	20	24
684	852	15	16	17	19	23
852	1.008	15	16	17	18	22

## CUADRO 2

Renta mínima suelo para régimen	5.009.220	Simplificado= IVA, ingresos	98.220.000
Avalúo mínimo para régimen	41.743.500	contratos	81.032.000
Impuesto renta suelo debajo mínima	49.110	Excluidos ingresos menos	41.200.000

### Impuesto presunto anual por factor renta de suelo y No, de Trabajadores

Renta anual	hasta	1	2	3	4	5
204	372	28	37	45	53	64
372	528	44	51	59	68	81
528	684	59	66	73	82	98
684	852	75	81	88	96	115
852	1.008	91	96	102	111	132

### Aumento del impuesto anual por cada trabajador acumulado

Renta anual	hasta	El primero	de 1 a 2	de 2 a 3	de 3 a 4	de 4 a 5
204	372	28	8	8	8	11
372	528	44	8	8	9	13

528	684	59	7	7	9	16
684	852	75	6	6	9	19
852	1.008	91	6	6	9	22

**Impuesto anual promedio sobre valor de la renta del suelo**

Renta						
anual	hasta	1	2	3	4	5
204	372	0	0	0	0	0
372	528	0	0	0	0	0
528	684	0	0	0	0	0
684	852	0	0	0	0	0
852	1.008	0	0	0	0	0

**CUADRO 3**

**Ingreso presunto anual por factor renta de suelo y No. de Trabajadores**

Renta anual	hasta	1	2	3	4	5
5.009.220	9.134.460	115.212.060	149.687.280	184.162.500	215.985.780	262.247.400
9.134.460	12.965.040	179.153.280	210.681.900	242.505.180	278.453.700	331.787.160
12.965.040	16.795.620	243.094.500	271.676.520	300.553.200	336.501.720	401.621.580
16.795.620	20.920.860	307.035.720	332.671.140	358.601.220	394.844.400	471.456.000
20.920.860	24.751.440	370.976.940	393.960.420	416.943.900	452.892.420	541.290.420

#### CUADRO 4

##### Impuesto presunto anual por factor renta de suelo y No. de Trabajadores

Renta anual	hasta	1	2	3	4	5
5.009.220	9.134.460	691.272	898.124	1.104.975	1.295.915	1.573.484
9.134.460	12.965.040	1.074.920	1.264.091	1.455.031	1.670.722	1.990.723
12.965.040	16.795.620	1.458.567	1.630.059	1.803.319	2.019.010	2.409.729
16.795.620	20.920.860	1.842.214	1.996.027	2.151.607	2.369.066	2.828.736
20.920.860	24.751.440	2.225.862	2.363.763	2.501.663	2.717.355	3.247.743

Este régimen se aplicaría solamente a la actividades comerciales cuando el contribuyente en el año anterior hubiera tenido ingresos inferiores a \$541.290.000, no tenga más de 5 trabajadores y la renta del suelo de su local sea inferior a \$24.751.000, lo cual implica que el inmueble debe tener un avalúo catastral inferior a \$206.262.000, o que el arriendo mensual sea inferior a \$2.050.000; más otras particularidades técnicas que establece el proyecto similares a las del régimen simplificado del ICA.

Cuando el comerciante tenga ingresos inferiores a \$541.290.000 pero el avalúo catastral del inmueble sea inferior a \$41.743.500 (siempre que no pague más de arriendo), su impuesto será de \$49.110, es decir 2 UVT, que es valor fijo cuando se tiene renta del suelo del 1% de dicho avalúo.

#### DISCUSIONES SOBRE EL PROYECTO DE TRIBUTACION POR FACTORES OBJETIVOS

Como fundamento legal de este proyecto se presenta el Decreto Ley 1421 de 1993, artículo 154, numeral 5º, que faculta al Concejo de Bogotá para establecer presunciones de ingresos mensuales netos, para determinadas actividades:

*"(...) **ARTICULO 154. Industria y comercio.** A partir del año de 1994 se introducen las siguientes modificaciones al impuesto de industria y comercio en el Distrito Capital:*

*(...) 5º Su base gravable estará conformada por los ingresos netos del contribuyente obtenidos durante el período gravable. Para determinarlos, se restará de la totalidad de los ingresos ordinarios y extraordinarios, los*





## ZARAMA & ASOCIADOS consultores

*correspondientes a actividades exentas y no sujetas, así como las devoluciones, rebajas y descuentos, exportaciones y la venta de activos fijos. Hacen parte de la base gravable los ingresos obtenidos por rendimientos financieros, comisiones y en general todos los que no estén expresamente excluidos en esta disposición. **Con base en estudios y factores objetivos, el concejo podrá establecer presunciones de ingresos mensuales netos para determinadas actividades.** La base gravable para el sector financiero continuará rigiéndose por las normas vigentes para él. (...)”*

Con base en esta norma, el Distrito ha establecido las presunciones de ingreso mínimo por unidad productiva para los parqueaderos, moteles y maquinitas. Se trata ahora de establecer como base objetiva del ingreso el 1% del valor catastral del inmueble, dependiendo del avalúo que tenga y el número de empleados, salvo que estuviera pagando una suma superior por arriendo.

El Consejo de Estado a señalado que el Distrito no puede crear nuevos impuestos y la presunción que se establece en el proyecto es más una determinación de tributación a título de industria y comercio, que se puede económicamente determinar como rentabilidad comercial del inmueble, dependiendo del avalúo y el número de trabajadores. Es dudoso que este esquema esté basado en factores objetivos de determinación del ingreso.

El proyecto más que determinar objetivamente los ingresos, es una forma de establecer el impuesto, con base en avalúos y número de trabajadores, con unos elementos de progresividad, pero que en sus elementos integrales (hecho generador, base, tarifa) es radicalmente distinto del impuesto de industria y comercio. Por lo anterior existe una gran posibilidad que ante una demanda de nulidad del Acuerdo, sea considerado este sistema como un impuesto nuevo sin fundamento legal, siguiendo la doctrina ya desarrollada del Consejo de Estado.

En efecto tratando de verificar la relación objetiva entre el valor del inmueble y el número de trabajadores, se encuentran en los siguientes cuadros efectos erráticos y contradictorios, de los cuales no podría decirse es una tasación objetiva del ingreso.

### CUADRO 5

**Aumento del ingreso anual por cada trabajador  
acumulado**

Renta anual	hasta	El primero	de 1 a 2	de 2 a 3	de 3 a 4	de 4 a 5
5.009.220	9.134.460	115.212.060	34.475.220	34.475.220	31.823.280	46.261.620
9.134.460	12.965.040	179.153.280	31.528.620	31.823.280	35.948.520	53.333.460



**ZARAMA & ASOCIADOS**  
consultores

<b>12.965.040</b>	<b>16.795.620</b>	243.094.500	28.582.020	28.876.680	35.948.520	65.119.860
<b>16.795.620</b>	<b>20.920.860</b>	307.035.720	25.635.420	25.930.080	36.243.180	76.611.600
<b>20.920.860</b>	<b>24.751.440</b>	370.976.940	22.983.480	22.983.480	35.948.520	88.398.000

**Ingreso anual promedio sobre valor de la renta del suelo**

<b>Renta anual</b>	<b>hasta</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
<b>5.009.220</b>	<b>9.134.460</b>	309.710	402.385	495.060	580.607	704.966
<b>9.134.460</b>	<b>12.965.040</b>	339.305	399.019	459.290	527.374	628.385
<b>12.965.040</b>	<b>16.795.620</b>	355.401	397.188	439.405	491.962	587.166
<b>16.795.620</b>	<b>20.920.860</b>	360.371	390.459	420.893	463.432	553.352
<b>20.920.860</b>	<b>24.751.440</b>	368.033	390.834	413.635	449.298	536.994

**Ingreso anual promedio sobre avalúo del inmueble**

<b>avalúo</b>	<b>hasta</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
<b>41.743.500</b>	<b>76.120.500</b>	2.580.915	3.353.210	4.125.504	4.838.391	5.874.718
<b>76.120.500</b>	<b>108.042.000</b>	2.827.545	3.325.156	3.827.418	4.394.787	5.236.540
<b>108.042.000</b>	<b>139.963.500</b>	2.961.678	3.309.899	3.661.711	4.099.680	4.893.050
<b>139.963.500</b>	<b>174.340.500</b>	3.003.088	3.253.826	3.507.445	3.861.937	4.611.268
<b>174.340.500</b>	<b>206.262.000</b>	3.066.939	3.256.948	3.446.957	3.744.150	4.474.954

**Ingreso anual presunto sobre avalúo del inmueble**

<b>avalúo</b>	<b>hasta</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
<b>41.743.500</b>	<b>76.120.500</b>	115.212.060	149.687.280	184.162.500	215.985.780	262.247.400



# ZARAMA & ASOCIADOS

consultores

76.120.500	108.042.000	179.153.280	210.681.900	242.505.180	278.453.700	331.787.160
108.042.000	139.963.500	243.094.500	271.676.520	300.553.200	336.501.720	401.621.580
139.963.500	174.340.500	307.035.720	332.671.140	358.601.220	394.844.400	471.456.000
174.340.500	206.262.000	370.976.940	393.960.420	416.943.900	452.892.420	541.290.420

## CUADRO 6

### Aumento del impuesto anual por cada trabajador acumulado

Renta anual	hasta	El primero	de 1 a 2	de 2 a 3	de 3 a 4	de 4 a 5
5.009.220	9.134.460	691.272	206.851	206.851	190.940	277.570
9.134.460	12.965.040	1.074.920	189.172	190.940	215.691	320.001
12.965.040	16.795.620	1.458.567	171.492	173.260	215.691	390.719
16.795.620	20.920.860	1.842.214	153.813	155.580	217.459	459.670
20.920.860	24.751.440	2.225.862	137.901	137.901	215.691	530.388

### Impuesto anual promedio sobre valor de la renta del suelo

Renta anual	hasta	1	2	3	4	5
5.009.220	9.134.460	1.858	2.414	2.970	3.484	4.230
9.134.460	12.965.040	2.036	2.394	2.756	3.164	3.770
12.965.040	16.795.620	2.132	2.383	2.636	2.952	3.523
16.795.620	20.920.860	2.162	2.343	2.525	2.781	3.320
20.920.860	24.751.440	2.208	2.345	2.482	2.696	3.222

### Impuesto anual promedio sobre avalúo del inmueble

avalúo	hasta	1	2	3	4	5
--------	-------	---	---	---	---	---



**ZARAMA & ASOCIADOS**  
consultores

<b>41.743.500</b>	<b>76.120.500</b>	15.485	20.119	24.753	29.030	35.248
<b>76.120.500</b>	<b>108.042.000</b>	16.965	19.951	22.965	26.369	31.419
<b>108.042.000</b>	<b>139.963.500</b>	17.770	19.859	21.970	24.598	29.358
<b>139.963.500</b>	<b>174.340.500</b>	18.019	19.523	21.045	23.172	27.668
<b>174.340.500</b>	<b>206.262.000</b>	18.402	19.542	20.682	22.465	26.850

**Impuesto anual presunto sobre avalúo del inmueble**

<b>avalúo</b>	<b>hasta</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
<b>41.743.500</b>	<b>76.120.500</b>	691.272	898.124	1.104.975	1.295.915	1.573.484
<b>76.120.500</b>	<b>108.042.000</b>	1.074.920	1.264.091	1.455.031	1.670.722	1.990.723
<b>108.042.000</b>	<b>139.963.500</b>	1.458.567	1.630.059	1.803.319	2.019.010	2.409.729
<b>139.963.500</b>	<b>174.340.500</b>	1.842.214	1.996.027	2.151.607	2.369.066	2.828.736
<b>174.340.500</b>	<b>206.262.000</b>	2.225.862	2.363.763	2.501.663	2.717.355	3.247.743

Caso distinto es el de la presunción de ingresos para los moteles, dependiendo del número de camas y los días de servicio o para los parqueaderos dependiendo de la extensión del terreno y la categoría del mismo; en estos casos hay una relación objetiva, de la cual se puede presumir un ingreso, en el caso analizado no se observa.

La tributación del ICA con base en el valor catastral del predio y el número de empleados, no se presenta con una relación objetiva, que implicaría diferenciar actividades y modalidades de los negocios, se llega en este caso a establecer un impuesto presunto.

De acuerdo con los cuadros presentados no se encuentra razonable que dentro del mismo primer rango de avalúo por pasar de ser un negocio unipersonal a tener un empleado adicional, tenga que pagar \$206.851 de ICA, la misma suma la pagaría si pasa de dos a tres trabajadores, pero por pasar del tercer al cuarto trabajador, por esa persona debe pagar adicionalmente la suma de \$190.940, y por el quinto trabajador pagara adicionalmente \$277.570.

Este esquema que genera discusiones sobre la progresividad, generaría una tendencia a evitar el empleo, porque es castigado en el impuesto de industria y comercio, en contravía de la ley nacional de estímulo al empleo y los beneficios que en este mismo impuesto se consagran para las nuevas empresas con el fin de estimular el empleo.

Finalmente debemos señalar que subir el tope de ingresos a \$541 millones, mientras la DIAN mantiene los simplificados en 98 millones de ingresos del año anterior, puede generar inequidades y pérdida de control cruzado que se tenía con la DIAN.

### **EFFECTOS FISCALES**

Este sistema implica que los pequeños contribuyentes que tengan renta del suelo inferior a \$ 5 millones y tengan ingresos inferiores a 80 SMMV, unos \$41.200.000 que en la actualidad no tributaban, deberán hacerlo pagando 2 UVT.

El incremento calculado oficialmente es de \$20.000 millones por este sistema y los ajustes tarifarios en ICA, los cuales se destinaría a cubrir los beneficios otorgados.

### **RECOMENDACIÓN**

Dada la discusión legal de si se trata de un nuevo impuesto o no, se recomienda armonizar con la propuesta nacional de legalización y tratamiento preferencial al micro y pequeño empresario, para con fuerza de ley definir un esquema objetivo para los pequeños, alternativo al de industria y comercio, pero que se consideraría nuevo y con fundamento legal.

Se recomendaría, que dentro de la norma armonizada en la ley del primer empleo, se establezca:

- a) Bajar el nivel de ingresos al de la DIAN para el régimen simplificado.
- b) Establecer la tributación sobre la base del avalúo catastral de predio o el arrendamiento, lo cual es un aporte importante del proyecto, pero no viable dentro del mismo.
- c) Definir unos rangos tarifarios entre los cuales se adoptaría el sistema por el concejo distrital o municipal.
- d) Establecer tarifas bajas, que se deben basar en estudios técnicos de tasación objetiva por diferentes actividades y modalidades de empresas.
- e) Eliminar el incremento tributario por mayor empleo, por ir en contravía de las políticas nacionales.

## **NUEVAS TARIFAS EN EL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO**

El impuesto complementario de Avisos y Tableros, se definió en la Ley 14 de 1983 como una especie de sobretasa del 15% del impuesto de industria y comercio, sin embargo los fallos del Consejo de Estado en la década pasada revivieron la autonomía de este impuesto, de tal forma que sólo se genera cuando hay un aviso accesible a la mirada del público.

Este impuesto de avisos y tableros ha ido perdiendo históricamente su eficiencia, ya que muchos contribuyentes optaron por eludirlo o evadirlo, con prácticas tales como quitar el aviso de la empresa, mantener el nombre comercial, pero a nombre de una sociedad pequeña del grupo económico e incluso se llega a negociar la denominación de los edificios de propiedad horizontal donde funciona el negocio, para que éste adopte como nombre del inmueble el del reconocido producto, sin que el contribuyente tenga un aviso propio que le genere tributación. Se recomienda fusionar el impuesto de avisos y tableros, incorporándolo como una subida de la tarifa del ICA, ganando en simplificación y evitando la elusión y evasión del mismo.

El incremento tarifario, sería para todas las actividades en cuanto se acepte la integración del impuesto complementario de avisos y tableros, el proyecto de Acuerdo por su parte trae algunas modificaciones tarifaria para ciertas actividades, que destacamos:

### **1. Actividades Industriales.**

Edición de Libros, periódicos textos didácticos y revistas científicas y culturales, excepto los horóscopos, fotonovelas, modas, publicaciones pornográficas, tiras cómicas o historietas gráficas y juegos de azar.

**Tarifa Vigente:** 8 x Mil. (4.14 x mil. Condiciones Acuerdo 98 de 2003).

**Tarifa Propuesta:** 5 por Mil. **Sube o baja según interpretación..**

**(Nota: De todas formas se mantiene la condición del Acuerdo 98/03.I)**

Es procedente para los libros. En el caso de las revistas, de conformidad con los fallos del Consejo de Estado se mantienen como servicios gravados a la tarifa más baja. Se repite la historia de plantear como un beneficio lo que es un aumento de la carga tributaria como en su momento se hizo de forma artificiosa con los libros.

### **2. Actividades Comerciales:**

Venta de cigarrillos y licores y venta de joyas.

**Tarifa Vigente:** 13.8 x Mil

**Tarifa propuesta:** 15 x Mil. **Sube.**

El incremento en la tarifa logra por una parte desestimular el consumo de bebidas alcohólicas y de cigarrillos y por otra afecta la venta de joya

### **3. Actividades de Servicios.**

- a) Publicación de libros, periódicos, textos didácticos, revistas científicas y culturales, excepto los horóscopos, fotonovelas, modas publicaciones pornográficas, tiras cómicas o historietas gráficas y juegos de azar.

**Tarifa Vigente:** 4.14 x Mil

**Tarifa propuesta:** 5 x Mil. **Sube.**

La tarifa preferencial se estableció para la edición de libros y la confusión generada por Hacienda Distrital llevo a que se extendiera para los impresores. Este ajuste elimina la confusión estableciendo la misma tarifa para impresores y editores y así mismo para libros y revistas.

- b) Servicio de bar, grill discotecas y similares.

**Tarifa Vigente:** 13.8 x Mil

**Tarifa propuesta:** 15 x Mil. **Sube.**

- c) Servicios temporales de empleo y servicios temporales de aseo.

**Tarifa Vigente:** Nueva Categoría, aplica la tarifa general.

**Tarifa Propuesta:** 5.5 x Mil.

- d) Consultoría profesional, servicios prestados por profesionales independientes, contratistas de construcción, constructores y urbanizadores y presentación de películas en salas de cine.

**Tarifa Vigente:** 6.9 x Mil

**Tarifa Propuesta:** 6.9 x Mil. **LA MISMA.** La razón puede ser que se incluye en la descripción expresamente a los profesionales independientes.

- e) Actividades de comisionistas y corredores de valores.

**Tarifa Vigente:** Nueva categoría.

**Tarifa propuesta:** 7 x Mil. Si se comparara con la tarifa de las actividades financieras (11.04 x Mil) al sector específico le están bajando la tarifa general por la que clasificaban.

- f) Servicios de vigilancia.

**Tarifa Vigente:** 13.8 x Mil.

**Tarifa propuesta:** 9.6 x Mil. Baja.

- g) Demás actividades de Servicios.

**Tarifa Vigente:** 9.66 x Mil.

**Tarifa Propuesta:** 10 x Mil. **Sube.**

## **MODIFICACIONES AL PROCEDIMIENTO TRIBUTARIO**

Las normas del capítulo de procedimiento las podemos clasificar, así:

### **1. Normas de modernización administrativa.**

Con estas normas se busca hacer más eficiente la forma de notificar los actos administrativos, reorganizando los diferentes mecanismos de notificación, incluyendo la notificación por mensajería especializada y por medios electrónicos. El sistema electrónico de notificación representa un gran avance que genera un cambio cultural hacia el modelo de gestión sin papel además de permitir agilizar trámites y reducir los tiempos, lo que contribuye a la celeridad procesal y a economizar los recursos del Estado. Adicionalmente, con la implementación de notificaciones electrónicas se intenta solucionar el que los actos no lleguen a su destino.

Sin embargo, es necesario que se cuente con suficientes recursos tecnológicos que permitan garantizar la inviolabilidad de los contenidos y que solo el destinatario tenga





acceso a través de un código o firma digital, lo cual seguramente será objeto de reglamentación.

## **2. Dirección para notificaciones.**

Se establece que la dirección para notificaciones es la informada por el contribuyente o declarante en el Registro de Información Tributaria RIT, salvo que se efectúe la inscripción de oficio por la Administración Tributaria Distrital, en cuyo caso la dirección de notificaciones será la registrada por ella, con lo cual se evita que la Administración incurra en errores al momento de notificar especialmente en aquellos casos de contribuyentes que presentan varias declaraciones de un mismo impuesto con direcciones diferentes.

Finalmente, se prohíbe utilizar como dirección para notificaciones la correspondiente a lotes, depósitos, garajes o apartados aéreos, con el fin de garantizar que los actos puedan ser conocidos por sus destinatarios.

## **3. Sobre las declaraciones tributarias.**

Se establece una declaración anual para contribuyentes del impuesto de industria y comercio pertenecientes al régimen común que no sean grandes contribuyentes, para los contribuyentes del régimen simplificado, así como para los pequeños contribuyentes que hagan parte del régimen de factores objetivos, incluyendo dentro de las declaraciones que deben presentar los contribuyentes de los tributos distritales, la declaración de industria y comercio para pequeños contribuyentes por presunción de ingresos, según el nuevo régimen propuesto en el proyecto.

Con esta medida se pretende una reducción de los costos para los empresarios y una mayor eficiencia en el control tributario al concentrarse la información en una sola declaración anual.

Para el impuesto de delineación urbana, en el proyecto se incluyen dentro de las declaraciones que deben presentar los contribuyentes, la declaración de retención del impuesto de delineación urbana y la declaración del impuesto atendiendo a la modificación establecida en el Acuerdo 352 de 2008 que ordenó su pago mediante dos declaraciones tributarias, la primera de autorretención a título de anticipo y una segunda definitiva.

Como propuesta para agilizar la administración del tributo de delineación, se plantea como mejor opción definir una sola declaración sobre estudios ajustados liberando a la administración de discusiones sobre la presentación y base de las correcciones. Si bien esto puede implicar una pequeña pérdida en el recaudo implica un mayor beneficio en administración y eficiencia.

De la misma forma, se incluyen las declaraciones de retención y las declaraciones del impuesto denominado por el Acuerdo 399 de 2009 "impuesto unificado de fondo de

pobres, azar y espectáculos”, de acuerdo con la modificación señalada en el proyecto sobre este tributo.

De otra parte, se establece el procedimiento y competencia para dar por no presentadas las declaraciones tributarias, con el fin de garantizar el derecho de defensa del contribuyente, en cumplimiento de la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, quienes han reiterado que las causales para dar por no presentadas las declaraciones no operan de pleno derecho sino que requiere, en todos los casos, un acto administrativo que así lo declare.

Por último, para los responsables de ICA, excepto los pequeños comerciantes, no se les obliga a presentar declaraciones tributarias en los periodos en que no obtengan ingresos, medida que resulta conveniente para evitar costos administrativos y tiempo, ingresando a la base de datos documentos que no aporta información útil para la administración.

#### **4. Sistema de pago de retenciones en la fuente para entidades ejecutoras del presupuesto general del Distrito Capital.**

Con esta norma se pretende que las entidades ejecutoras del presupuesto general del Distrito Capital operen bajo el sistema de caja para el pago de sus retenciones, y no de causación como lo impone hoy el artículo 48 del Decreto 2649 de 1993. Esta es una buena medida porque las entidades que manejan presupuesto, ya sea de la Nación o de los entes territoriales, no pueden disponer de recursos que no tengan en el momento de su causación, pues a pesar de existir asignación presupuestal no podría existir disponibilidad de caja para el pago.

#### **5. Admisión de los recursos**

Esta norma otorga la opción de proferir el auto admisorio del recurso de reconsideración, permitiendo que éste sea aceptado en el mismo acto que lo resuelve, lo que propende porque los procedimientos se adelanten en un menor tiempo y se supriman trámites innecesarios, en aplicación de los principios de celeridad, eficiencia y economía procesal.

#### **6. Reglamentación del RIT convenios de intercambio**

Se pretende introducir una reglamentación universal e integral del RIT en condiciones similares a las que operan para impuestos nacionales. Universal, en el sentido de obligar a su inscripción a todos los contribuyentes de impuestos distritales, teniendo en cuenta que en la actualidad ésta exigencia no se encuentra establecida para los contribuyentes del impuesto predial; e integral, con el fin de que contenga la mayor información posible de los contribuyentes de manera confiable y actualizada, y sirva a su vez de herramienta de fiscalización para detectar la evasión de impuestos, para lo cual se faculta a la Secretaria Distrital de Hacienda para celebrar convenios interadministrativos con la DIAN y otras entidades que posean información y así aumentar el control masivo y oportuno en las Administraciones Tributarias.

Igualmente, el RIT se constituye en el único documento procedente para efectos de la ubicación del contribuyente, por cuanto se plantea que la dirección para notificaciones es la informada por el contribuyente o declarante en el RIT, debiendo actualizarse so pena de hacerse acreedor a las sanciones correspondientes.

## **7. Beneficio de auditoría**

El beneficio de auditoría es un instrumento mediante el cual se reduce el término de revisión para la Administración, operando así una firmeza anticipada de las liquidaciones privadas, el cual se encuentra regulado en la actualidad a nivel nacional para las declaraciones de renta, según el crecimiento del impuesto neto de renta determinado en un año, frente al impuesto determinado en el año anterior.

Se plantea introducir este beneficio de auditoría para quienes opten por la notificación electrónica de los actos administrativos, con firmeza anticipada de 18 meses, si dentro del tal término, contado desde la fecha de presentación de las declaraciones tributarias, no se ha notificado emplazamiento para corregir o requerimiento especial.

Aunque este beneficio se adopta de acuerdo con el establecido en el estatuto tributario nacional, su finalidad es diferente, pues mientras que a nivel nacional depende del incremento del impuesto de renta que presente el contribuyente de una año a otro, el propósito perseguido en este caso es básicamente estimular el uso de la notificación electrónica y con ello la supresión de costos administrativos.

Desde el punto de política fiscal, en algunos casos puede resultar inconveniente para la Administración en la medida en que podría representar un seguro de evasión.

## **8. Compensación de saldos a favor a deudas de terceros**

Con esta norma, que es bastante novedosa, se permite que con los saldos a favor, el titular del mismo pueda autorizar la compensación de deudas ajenas. Con ello se pretende aumentar el recaudo de manera más ágil, evitando trámites de solicitudes que dilatan en el tiempo las compensaciones, lo que en todo caso tendrá que reglamentarse.

Sería conveniente que la norma se refiriera no solamente a saldos a favor sino a pagos en exceso o de lo no debido que comúnmente se presentan, especialmente en el impuesto predial.

## **9. Imputación de pagos**

Se adopta la prelación en la imputación de pagos establecido en el artículo 804 del ordenamiento tributario nacional, primero a anticipos, impuestos o retenciones, segundo a sanciones y tercero a intereses.

#### **10. Normas sancionatorias**

Básicamente se plantean algunas modificaciones respecto de las sanciones por no declarar, por extemporaneidad, ya tipificadas, y se introduce un nuevo artículo que regula las sanciones relativas al incumplimiento de las obligaciones asociadas al RIT.

Se pretende incluir una reglamentación integral sancionatoria, adaptándola a los impuestos territoriales teniendo en cuenta la naturaleza de cada tributo, sin que se tenga que acudir a estipulaciones que remiten de manera general a la normatividad sancionatoria contemplada en el Estatuto Tributario Nacional. Por ello, se propone que las sanciones que tengan como base los ingresos, deben liquidarse tomando los ingresos producto de la actividad gravada obtenidos en la jurisdicción del Distrito Capital.

En el caso de la sanción por no declarar, se plantea unificarla para todos los impuestos distritales, con excepción de las declaraciones que se refieran al impuesto al consumo de cigarrillos y tabacos elaborados o al consumo de cervezas, sifones y refajos de procedencia extranjera o a la declaración de introducción.

De esta forma, con la excepción anotada, se propone un aumento en el porcentaje de la sanción que pasaría del 4%, actualmente para predial y vehículos, al 6% de dichos productos, con algunas salvedades, teniendo en cuenta que en la actualidad los porcentajes aplicables se encuentran estipulados de manera diferente para cada uno de los impuestos.

#### **11. Sistema de facturación oficial en el impuesto de vehículos.**

Se propone un sistema de facturación oficial ya que el Distrito cuenta con la información necesaria para liquidar el impuesto. Esto agiliza los trámites y reduce la imposición de sanciones. Este impuesto presenta la misma problemática del impuesto predial por lo que sería procedente hacer las mismas salvaguardas propuestas para que la administración corrija sus errores.

### **OTROS COMENTARIOS**

1. Se otorgan beneficios para empresas nuevas en aéreas estratégicas, los cuales son importantes siempre que su implementación no implique un desequilibrio fiscal.
2. Los beneficios por donaciones e inversiones en ciencia y tecnología no deben limitarse a las Instituciones de educación superior. Sería importante extenderlo a los centros reconocidos por Colciencias tal como lo señala la ley de ciencia y tecnología.



**ZARAMA & ASOCIADOS**  
consultores

3. Revivir el cobro del impuesto a la telefonía fija resulta inconveniente ya que al gravar la telefonía fija se pone en una evidente desventaja a las empresas prestadoras de este servicio frente a las empresas de telefonía móvil que son del sector privado. Esto es particularmente grave en el caso de la ETB que es una empresa del Distrito.

## **RECOMENDACIONES GENERALES**

El proyecto de acuerdo de Reforma Tributaria Distrital, es bien encaminado pero se queda corto en las medidas que debe tomara tanto en aspectos de fondo como procedimiento.

Contiene el proyecto avances importantes que deben destacarse para mejorar la administración y procedimientos.

Las principales recomendaciones sobre el mismo son:

En el impuesto predial, adoptar un sistema de facturación y complementario de autoavalúo para todos los contribuyentes.

En predial se mejora la progresividad con las tarifas, pero son complejas, se recomienda los estratos y dentro de ellos una amplia gama de avalúos.

El industria y comercio se recomienda fusionar el impuesto de avisos y tableros, ajustando las tarifas y evitando la evasión y elusión.

Se considera conveniente armonizar el tratamiento de los pequeños con la ley nacional en trámite y con los esquemas nacionales. El régimen propuesto deja grandes dudas de legalidad.

Los beneficios y estímulos, pueden tener un impacto positivo, pero debe medirse su viabilidad fiscal, ya que no puede pensarse que se compensarán con el cobro a los micro contribuyentes que legalmente hoy no tributan y pasará a pagar \$50.000 de ICA.

En las donaciones e inversiones en ciencia y tecnología se deben reconocer los centros habilitados por Colciencias, y no sólo las universidades públicas.

En el impuesto de vehículos pasar al sistema de facturación y dejar la declaración para el que no le llegue factura.

En Delineación Urbana, dejar una sola declaración.

Gravar la telefonía fija es agudizar la crisis de la ETB que es empresa del Distrito.